Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Beleidsdoorlichting Arbeidsverhoudingen en -voorwaarden

Artikel 1 van de begroting
van het ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Inhoudsopgave

Samenvatting
De beleidsdoorlichting Arbeidsverhoudingen en –voorwaarden, die hoort bij begrotingsartikel 1 van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), betreft een doorlichting van de jaren 2008 tot en met 2012. De beleidsdoorlichting is uitgevoerd op basis van bestaande beleidsinformatie en bestaand onderzoek. Uit de voorgaande beleidsdoorlichting bleek dat het causale verband tussen de maatschappelijke effecten van het beleid en de daarvoor ingezette beleidsinstrumenten niet op directe wijze eenduidig is vast te stellen. Daarom is nu gekozen voor een andere opzet. In voorliggende beleidsdoorlichting zijn de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt tussen 2008 tot en met 2012 op het gebied van de arbeidsovereenkomst, de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming en arbeidsmigratie gerelateerd aan het ingezette beleid en is getracht conclusies te trekken over de werking van het beleid (wet en regelgeving). Binnen elk thema ligt de focus op de hoofdlijnen van die beleidsonderdelen waar zich relevante beleidswijzigingen hebben voorgedaan. Het onderdeel arbeidsverhoudingen en –voorwaarden van begrotingsartikel 1 bevat nauwelijks beleidsmatige uitgaven. De doelmatigheid van deze uitgaven blijft daarom grotendeels buiten beschouwing.

Arbeidsverhoudingen en -voorwaarden
De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt kunnen niet los worden gezien van de economische crisis waar Nederland sinds het najaar van 2008 mee te maken heeft. De werkloosheid is in de afgelopen vijf jaar sterk gestegen, en de arbeidsmarkt is van zeer krap naar ruim gegaan. Ook heeft er een structurele verschuiving plaatsgevonden van vaste naar flexibele arbeid. Er is vooral een toename te constateren van oproepkrachten, tijdelijke contracten met uitzicht op een vast dienstverband, payrollwerkers en zzp 'ers. Ondanks de crisis en de onzekere economische tijden, is het aantal arbeidsmigranten in Nederland sinds 2008 toegenomen.

Zoals de vorige beleidsdoorlichting al concludeerde zijn de arbeidsverhoudingen in Nederland continu in beweging en vergt het wettelijk systeem daarom voortdurend onderhoud en aanpassing. Hiervan was ook in de verslagperiode sprake. Er zijn maatregelen getroffen om de rechtsbescherming van werknemers en zzp'ers deels te verbeteren en deels te verhelderen. Zo is onder meer het toepassingsbereik van arboregels op zzp'ers vergroot, is de beperkte opbouw van vakantiedagen van langdurig zieke werknemers afgeschaft en heeft het UWV de beleidsregels ontslagtaak verduidelijkt. Het effect van de crisismaatregelen die deels betrekking hadden op de arbeidsmarkt en de arbeidsverhoudingen blijkt relatief beperkt te zijn geweest.
Voor het draagvlak van het stelsel van arbeidsverhoudingen en – voorwaarden is het van belang alert te blijven op misbruik van het arbeidsrecht. In de praktijk zijn er signalen van oneigenlijk gebruik van flexconstructies. Ook het belang van handhaving van de Wml met de komst van arbeidsmigranten uit de nieuwe EU-lidstaten is aanzienlijk toegenomen.

Collectieve arbeidsvoorwaardenvorming
Het wettelijke stelsel van collectieve arbeidsovereenkomst (cao) en het algemeen verbindend verklaren (avv) biedt nog steeds ruimte om ontwikkelingen op de arbeidsmarkt te accommoderen. Wel zal de uitdaging voor de komende periode zijn hoe in dit stelsel voldoende flexibiliteit kan worden ingebouwd, waarbij geborgd moet worden dat oneigenlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden wordt voorkomen en cao-afspraken voldoende gedragen kunnen blijven door de cao-partijen, hun achterban en ongeorganiseerde werkgevers en werknemers.

Arbeidsmigratie
De mogelijkheden om het arbeidsmigratiebeleid toe te snijden op de behoeftes van de arbeidsmarkt zijn over de verslagperiode sterk verminderd. Met gebruikmaking van het recht op vrij werknemersverkeer is vanuit de nieuwe lidstaten een groot aantal arbeidsmigranten naar Nederland gekomen. De vraag is daarmee niet alleen aan welke arbeidsmigranten Nederland behoefte heeft, maar ook hoe de komst van de arbeidsmigranten "in betere banen" kan worden geleid. Arbeids*migratie*beleid is de afgelopen jaren daardoor steeds meer arbeids*markt*beleid geworden. In de afgelopen jaren is er veel gedaan aan de aanpak van problemen van migratie binnen de EU. Toegang van migratie buiten de EU is aangescherpt als gevolg van de herziening van de Wet arbeid vreemdelingen. De afgelopen jaren is daarnaast ingezet op het aantrekkelijker maken van Nederland voor kennismigranten. Via verschillende maatregelen wordt hieraan bijgedragen. Toch slaagt Nederland er niet voldoende in hoogopgeleide werknemers aan te trekken en zijn er aanknopingspunten voor beleid dat wervender is voor buitenlands talent.

Uit de voorliggende beleidsdoorlichting blijkt dat het stelsel van arbeidsverhoudingen en –voorwaarden in Nederland continu in beweging is. Daarbij staat de overheid telkens voor de uitdaging om de wet- en regelgeving in overeenstemming te brengen en te houden met de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

1. Inleiding

De voorliggende beleidsdoorlichting richt zich op het onderdeel arbeidsverhoudingen en -voorwaarden van artikel 1 van de begroting van het ministerie van SZW en beziet voornamelijk de begrotingsjaren 2008 tot en met 2012. De doelstelling van begrotingsartikel 1 Arbeidsmarkt luidt:

De overheid bevordert gezonde en veilige arbeidsomstandigheden en draagt bij aan evenwichtige arbeidsverhoudingen en -voorwaarden.

De overheid draagt bij aan evenwichtige arbeidsverhoudingen en -voorwaarden door te zorgen voor een wettelijk kader voor het functioneren van de arbeidsmarkt dat werknemers bescherming biedt en hun belangen waarborgt in evenwicht met de belangen van de onderneming. Daartoe voorziet de overheid in een minimumniveau van arbeidsrechtelijke bescherming met in achtneming van de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. Daarnaast is de overheid verantwoordelijk voor een op de arbeidsmarkt toegesneden arbeidsmigratiebeleid.[1]

Aanpak

In 2008 is de beleidsdoorlichting van het toenmalige artikel 43: Arbeidsverhoudingen uitgevoerd.[2] Hieruit kwam naar voren dat het causale verband tussen de maatschappelijke effecten van het beleid en de daarvoor ingezette beleidsinstrumenten niet op directe wijze eenduidig is vast te stellen. Ten eerste omdat het beleidseffect niet te isoleren is van andere factoren. Ten tweede is het algemene doel van het toenmalige artikel 43 niet concreet geformuleerd. Hierdoor is het lastig om indicatoren en streefwaarden vast te stellen. Om die reden heeft deze beleidsdoorlichting een andere opzet. Gekozen is voor een selectieve aanpak waarbij de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt worden bezien ten opzichte van de beleidsdoorlichting 2008 met een focus op een drietal thema's, te weten:

1. Rechten en plichten voortvloeiend uit de arbeidsovereenkomst
2. Collectieve arbeidsvoorwaardenvorming
3. Arbeidsmigratie.

Deze drie thema's vormen samen de kern van het onderdeel arbeidsverhoudingen en –voorwaarden van begrotingsartikel 1. Per thema zijn vervolgens de ontwikkelingen tussen 2008 tot en met 2012 gerelateerd aan het ingezette beleid en conclusies getrokken over de werking van het beleid (plausibiliteit). Hierbij zijn ook onbedoelde en ongewenste effecten bezien. Binnen elk thema ligt de focus op de hoofdlijnen van die beleidsonderdelen waar zich de afgelopen tijd relevante beleidswijzigingen hebben voorgedaan en die in het maatschappelijke debat actueel zijn. Gelet op de grote hoeveelheid beschikbaar onderzoekmateriaal heeft de beleidsdoorlichting plaatsgevonden op basis van literatuuranalyse. Er is geen aanvullend empirisch onderzoek uitgevoerd.

Onafhankelijk oordeel

Bij een beleidsdoorlichting hoort een onafhankelijk oordeel door een persoon of instantie. Daarvoor heeft het ministerie van SZW Prof. dr. P.T. de Beer en Prof. mr. F.B.J. Grapperhaus bereid gevonden. Prof. dr. P.T. de Beer is bijzonder hoogleraar arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam. Prof. F.B.T. Grapperhaus is kroonlid bij de Sociaal Economische Raad (SER), advocaat bij Allen & Overy LLP en hoogleraar (Europees) Arbeidsrecht aan de Universiteit

1 Het geldende Europese Unierecht heeft rechtstreekse werking en voorrang boven het Nederlandse recht. Hiermee houdt de overheid rekening bij haar beleidsvorming; het wordt om die reden niet specifiek behandeld.
[2] Kamerstukken II, 2009/2010, 30 982 nr. 4.

Maastricht. Tijdens de evaluatie werden zij verzocht op de conceptstukken te reageren. Hun uiteindelijke oordeel over deze beleidsdoorlichting is als bijlage opgenomen.

Afbakening beleidsdoorlichting, reeds gehouden onderzoek en planning onderzoek
Doel van een beleidsdoorlichting is het beleid van een beleidsartikel of een substantieel samenhangend deel daarvan ex post door te lichten op doeltreffendheid en doelmatigheid. Artikel 1 Arbeidsmarkt bestaat uit diverse onderdelen. Hieronder worden deze toegelicht.
Het onderdeel Gezond en Veilig Werken blijft buiten deze doorlichting, omdat dit beleidsterrein in 2012 is geëvalueerd. De Wet op de Bedrijfsorganisatie is evenmin onderdeel van deze beleidsdoorlichting, omdat deze wet, bij de opheffing van de product- en bedrijfsschappen deels zal worden ingetrokken. Wetgeving op dit punt gaat begin 2014 naar de Tweede Kamer. Ook gaat deze beleidsdoorlichting niet in op gelijke behandeling bij de arbeid. Het wachten is op het SER-advies over discriminatie op de arbeidsmarkt. Daarna zal worden besloten of (en, zo ja, welke) acties nodig zijn ten aanzien van het voorkomen en bestrijden van arbeidsmarktdiscriminatie.
De maatregelen die van fiscale aard zijn en waarvan de uitgaven zijn opgenomen in tabel 1.5 Fiscale uitgaven, maken ook geen deel uit van deze beleidsdoorlichting, omdat het merendeel van deze maatregelen binnenkort komt te vervallen. Alleen de regeling startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid zal door het ministerie van Economische Zaken in 2013-2014 worden geëvalueerd. De regeling mobiliteitsbonus voor het in dienst houden en in dienst nemen van uitkeringsgerechtigden en arbeidsgehandicapten ouder dan 50 jaar zal door het ministerie van SZW in 2019 worden geëvalueerd.

Het onderdeel arbeidsverhoudingen en –voorwaarden van begrotingsartikel 1 bevat nauwelijks beleidsmatige uitgaven. De subsidieregeling Kwaliteit Arbeidsverhoudingen (€ 0,3 miljoen) financiert eenmalige innovatieve projecten die de kwaliteit van de arbeidsverhoudingen in Nederland verbeteren. Deze subsidieregeling is in de loop van 2013 geëvalueerd. De uitkomsten hiervan zijn in de beleidsdoorlichting opgenomen.
Naast de subsidieregeling zijn er enkele kleinere posten die samenhangen met het beleid dat in deze doorlichting wordt onderzocht. De ontvangsten betreffen boeteopbrengsten als gevolg van inspecties uitgevoerd door de Inspectie SZW (ISZW) en worden geraamd op ca. € 29 mln. in 2012 (bron: Begroting SZW 2013). Gezien de beperkte omvang van de uitgaven en de evaluatie van de subsidieregeling, blijft de doelmatigheid van de uitgaven verder buiten beschouwing.

In de doorlichting wordt in de betreffende hoofdstukken aangegeven welke onderzoeken zijn gebruikt en wat de onderzoeken hebben opgeleverd over de beoordeling van de effectiviteit.
Deze beleidsdoorlichting gaat niet in op te verwachten nieuw beleid als gevolg van het Regeer- en sociaal akkoord.[3] Met deze aanpak voldoet deze doorlichting aan de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek[4] en aan de door het ministerie van Financiën voorgestane nieuwe lijn dat een beleidsdoorlichting feitelijk dient te zijn op basis van facts en figures.[5]

[3] Zie hiervoor Regeerakkoord VVD-PvdA, Bruggen slaan van 29 oktober 2012 en brief van de minister en de staatssecretaris van SZW van 11 april 2013 over resultaten sociaal overleg (het zogenaamde (‘Mondriaanakkoord’).
[4] Besluit van de minister van Financiën van 31 augustus 2012, Stcrt. 2012, 18352.
[5] Brief van de minister van Financiën van 22 maart 2011 met kenmerk BZ/2011 192M over verantwoord begroten.

Leeswijzer
Hoofdstuk 2 ziet toe op de algemene ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in de afgelopen vijf jaar. Achtereenvolgens worden in hoofdstuk 3, 4 en 5 de ontwikkelingen met betrekking tot de arbeidsovereenkomst, de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming en de arbeidsmigratie beschreven. Het rapport sluit af met een bijlage.

2. Algemene ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste ontwikkelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt in de afgelopen vijf jaar (2008-2012) uiteengezet, met speciale aandacht voor de verhouding tussen flexibele en vaste arbeid, het aantal ontslagaanvragen en het aantal arbeidsmigranten. De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt kunnen niet los worden gezien van de economische crisis waar Nederland sinds het najaar van 2008 mee te maken heeft.

2.1. Economische context

In de tweede helft van 2008 werden de gevolgen van de wereldwijde kredietcrisis ook in Nederland voelbaar. De doorwerking naar de reële economie liep voornamelijk via de wereldhandel, normaal gesproken de groeimotor van de Nederlandse economie. In 2009 nam de voor Nederland relevante wereldhandel met een niet eerder gemeten 12¼ procent af. De krimp van het bruto binnenlands product bedroeg in dat jaar 4 procent. [6] Anno 2013 is het welvaartsniveau per hoofd van de bevolking nog steeds niet op het niveau van voorafgaand aan de crisis.
De economische groei staat momenteel nog steeds onder druk. Consumenten zijn terughoudender geworden met het doen van grote aankopen en zijn minder snel bereid een lening aan te gaan. Bedrijven zien af van uitbreidingsinvesteringen om het eigen vermogen te versterken. Daarnaast verleent het bankwezen minder kredieten en bezuinigt de overheid om de publieke financiën weer op orde te brengen. Deze omvangrijke *deleveraging* (afbouw van schulden) hindert het economisch herstel.[7] De achterblijvende particuliere consumptie in Nederland wordt verder versterkt door de negatieve ontwikkelingen op de woningmarkt en rondom de pensioenfondsen. Bovendien heeft de relevante wereldhandel in de afgelopen jaren een zeer gematigde ontwikkeling gekend.

Op de Nederlandse arbeidsmarkt is de economische crisis niet zonder gevolgen gebleven. Voorafgaand aan de crisis was er nog sprake van een krappe arbeidsmarkt, met relatief veel vraag naar arbeid ten opzichte van het arbeidsaanbod. Bedrijven moesten toen nog veel moeite doen om aan voldoende gekwalificeerd personeel te komen. Inmiddels is die situatie veranderd, en is er juist sprake van een ruime arbeidsmarkt. Dat blijkt zowel uit de afname van het aantal vacatures, als uit de forse stijging van het aantal werklozen (zie figuur 2.1). In juli 2013 bedroeg de werkloosheid volgens de nationale definitie 8,7%, wat overeenkomt met 694 000 personen. Vóór de crisis was slechts 3,7% van de Nederlandse beroepsbevolking werkloos.

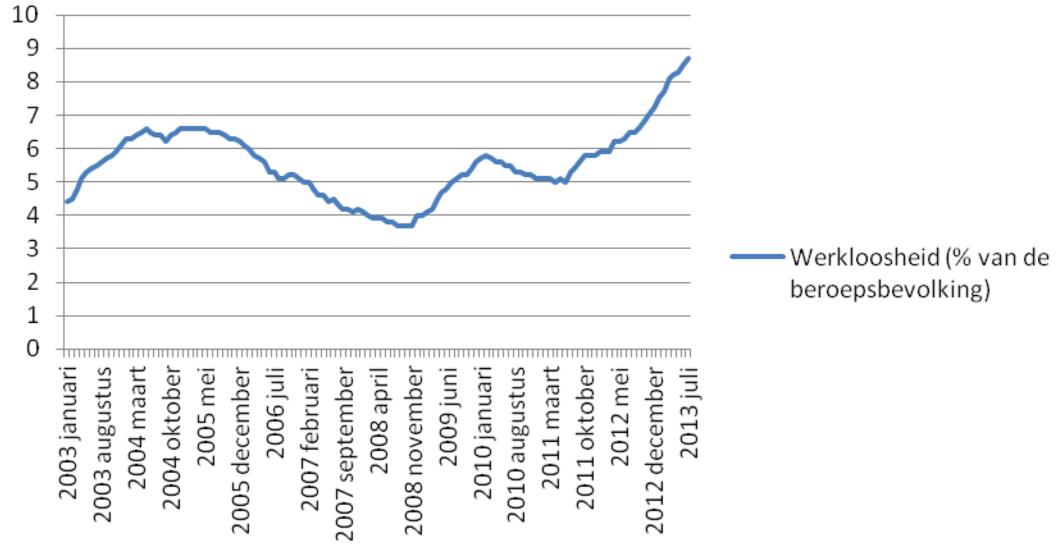
Opvallend is dat het tot de zomer van 2011 duurde voordat de werkloosheid sterk begon op te lopen. De economische literatuur geeft drie redenen voor de aanvankelijk gematigde reactie van de werkloosheid op het economisch verval. Ten eerste was er bij bedrijven op grote schaal sprake van *labour hoarding* (arbeid hamsteren), getuige de negatieve ontwikkeling van de gemiddelde arbeidsproductiviteit in 2009. [8] Werkgevers hielden overtollig personeel vast om te voorkomen dat ze werknemers zouden verliezen die ze voorafgaand aan de crisis met grote moeite hadden geworven en die na de crisis weer nodig zouden zijn. [9] Een tweede reden voor de gematigde

---

[6] CPB (2010). Centraal Economisch Plan 2010.
[7] Ewijk, C. van & C.N. Teulings, 2009**,** De Grote Recessie, Centraal Planbureau over de kredietcrisis, Balans, pp. 224.
[8] P. de Beer (2013). De arbeidstijdverkorting die niet doorging en andere lessen uit de jaren tachtig. TPEdigitaal 6(3/4), 45-62).
[9] Ecorys (2010) Labour hoarding door bedrijven. Personeelsbeleid en strategische overwegingen. Rotterdam: Ecorys. Intomart GfK (2010) Werkgevers over crisis, crisismaatregelen en arbeidsmarkt. Hilversum: Intomart GfK.

werkloosheidsontwikkeling is de forse uitbreiding van de werkgelegenheid in de publieke sector.[10] Tussen 2008 en 2012 nam het aantal werkzame personen in de publieke sector met 5,2% toe. Deze groei is voor het grootste deel toe te schrijven aan de groei in de gezondheids- en welzijnszorg, waar het aantal werkenden met 8% groeide. Als derde reden voor de geringe oploop van de werkloosheid wordt de stijging van het aantal zzp'ers genoemd. Zelfstandigen zouden hun inkomen fors hebben zien teruglopen tijdens de crisis, maar niet werkloos zijn geworden door bijvoorbeeld minder uren te gaan werken. In retrospectief hebben zelfstandigen echter veel minder inkomen verloren dan op basis van de diepte van de crisis te verwachten viel.[11] Het Centraal Planbureau (CPB) concludeert dan ook dat het gedrag van zelfstandigen geen verklaring vormt voor de gematigde werkloosheidsoploop.

Figuur 2.1 Ontwikkeling van de werkloosheid volgens de nationale definitie, 2003-2013*



Bron: CBS
*Volgens de nationale definitie is iemand werkloos als hij of zij minder dan 12 uur per week werkt of actief op zoek is naar een baan van minstens 12 uur per week en daarvoor direct beschikbaar is.

Dat de werkloosheid sinds de zomer van 2011 sterk is opgelopen, hangt samen met de ontwikkeling van de werkgelegenheid en het arbeidsaanbod. Na een aanvankelijk herstel van de werkgelegenheid in het najaar van 2010, begon deze weer te dalen in de tweede helft van 2011. Tegelijkertijd is er sinds medio 2010 een stijging van het arbeidsaanbod zichtbaar, die zich tot op heden heeft doorgezet. Deze ontwikkeling is ongebruikelijk in een periode van laagconjunctuur. Werklozen hebben dan weinig kans op het vinden van een baan, waardoor ze dikwijls ontmoedigd raken en zich terugtrekken van de arbeidsmarkt. Dat er toch sprake is van een groeiend arbeidsaanbod, hangt volgens het CPB vooral samen met een stijgende participatie van ouderen (55-plussers).[12] Zij gaan later met pensioen dan voorheen, omdat vervroegde uittreding in het vorige decennium is bemoeilijkt. Daarnaast blijven ouderen mogelijk langer werken vanwege zorgen om het pensioen. Verder neemt het aandeel werkende vrouwen onder de 55-plussers toe.

[10] Zie voetnoot 9.
[11] Erken, H., R. Jongsma en P. Koot (2011), Inkomen zelfstandigen in crisistijd, *Economisch Statistische Berichten*, 4621, blz. 653-655.
[12] CBP (2013). Centraal Economisch Plan 2013.

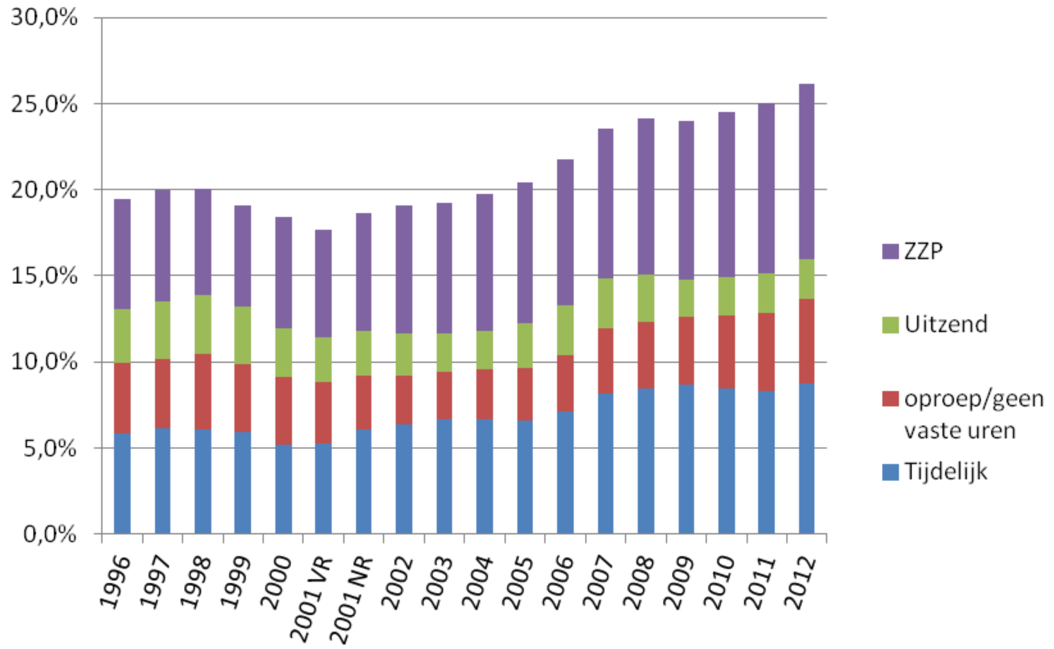
2.2. Verhouding flexibele en vaste arbeid

De economische crisis heeft niet alleen gevolgen voor de werkgelegenheid en de werkloosheid, maar ook voor de behoefte aan flexibele arbeidsvormen als gevolg van onzekerheid over de economische perspectieven. Deze behoefte aan flexibele arbeid is onder werkgevers in de afgelopen periode toegenomen.[13] Een flexibel personeelsbestand staat werkgevers toe om het personeelsbestand makkelijker aan te passen aan de economische omstandigheden. Dat blijkt ook uit de verhouding tussen vaste en flexibele arbeid: sinds 2009 is het aandeel van flexibele arbeid op de Nederlandse arbeidsmarkt toegenomen (zie figuur 2.2). Dit groeiende aandeel van de flexibele arbeid volgt overigens op een kleine krimp van de flexibele schil in 2009 ten opzichte van 2008. Dit wijst erop dat werkgevers aan het begin van de crisis vooral afscheid namen van werknemers met een flexibel contract in reactie op de verslechterde economische omstandigheden. In de navolgende jaren is het aandeel van flexibele arbeid weer gestegen, deels door de aarzeling bij werkgevers om nieuwe vaste contracten te bieden.

De groei van de flexibele schil op de arbeidsmarkt is echter niet alleen het gevolg van conjuncturele ontwikkelingen. Al sinds de eeuwwisseling is er sprake van een groeiend aandeel van flexibele contracten, wat wijst op een structurele trend naar meer tijdelijke en flexibele arbeid. Verschillende oorzaken liggen hieraan ten grondslag. Een veelgenoemde is de toenemende globalisering en technologisering van de samenleving. Nederlandse werkgevers moeten in toenemende mate concurreren met bedrijven uit het buitenland, met alle dynamiek en de behoefte aan flexibele arbeid die daarbij hoort. Daarnaast willen werknemers hun werkende bestaan soepel combineren met hun privéleven. Maar ook de institutionele achtergrond heeft een belangrijke rol gespeeld in de toename van flexibele arbeid op de arbeidsmarkt. Sinds de invoering van de Wet flexibiliteit en zekerheid in 1999 is het voor werkgevers en werknemers aantrekkelijker geworden om een flexibele arbeidsrelatie met elkaar aan te gaan.[14] De wet maakte het voor opdrachtgevers bijvoorbeeld interessant om een zelfstandige zonder personeel (zzp'er) in te huren door de introductie van de Verklaring Arbeidsrelatie (VAR). In combinatie met meerdere verhogingen van de zelfstandigenaftrek heeft dit geleid tot een groeiend aantal zzp'ers. Daarnaast vergemakkelijkte de wet het gebruik van tijdelijke contracten door de introductie van de ketenbepaling. In dezelfde periode is het ontslagrecht voor werknemers met een vast contract, die in Nederland in sterke mate beschermd worden, ongewijzigd gebleven. Dit heeft geleid tot een groeiend verschil in de bescherming van mensen met een vast en flexibel contract. Onderscheidend voor Nederland is tevens dat bij vaste contracten de rekening voor ziekte en arbeidsongeschiktheid in hoge mate bij de individuele werkgever wordt neergelegd. Samen heeft dit geleid tot een verschuiving van het gebruik van vaste contracten naar meer flexibele contracten.

Figuur 2.2 Ontwikkeling omvang en samenstelling flexibele schil (% werkenden)

[13] SEO, 2013, De sociaaleconomische situatie van langdurig flexibele werknemers.
[14] Winden, P. van (2012). Het vaste contract is te vast en het flexibele te flexibel. ESB Dossier Werkzekerheid, Economisch Statistische Berichten, 97(4647S), pp. 24-29.



Bron: CBS, Enquête Beroepsbevolking (eigen bewerking)

Figuur 2.2 laat zien dat de flexibele schil is gegroeid van 19,5% in 2001 tot 26,1% in 2012. Zo is het aandeel tijdelijke contracten (+2,7%), oproepcontracten of contracten zonder vaste uren (+1,8%) en zzp'ers (+3,4%) in de beroepsbevolking duidelijk gegroeid. Voor een deel komt dat door de conjunctuur, maar er is ook duidelijk sprake van een structurele ontwikkeling. In het bijzonder is het aandeel zzp'ers en het aandeel werknemers met een tijdelijk contract met uitzicht op vast gestegen.

De kans voor iemand met een tijdelijk contract om een jaar later een vast contract te hebben, is in het afgelopen decennium gedaald.[15] Hierdoor is het langdurig verblijf in de flexibele schil toegenomen. Tussen 2006 en 2010 is de kans op een verblijf van langer dan drie jaar in de flexibele schil verdrievoudigd (van ruim 10 naar ruim 30 procent).[16] De flexibele schil groeit dus niet alleen door een stijging van het aantal werknemers dat te maken krijgt met tijdelijke en flexibele banen, maar ook door een langer verblijf van die werknemers in de flexibele schil. Hoewel de doorstroom naar vast werk is vertraagd, is deze stroom nog altijd groot: 51 procent van de werknemers met een tijdelijk contract stroomt binnen drie jaar door naar een vaste baan.[17] Flexibele contracten functioneren dus nog steeds als opstap naar een vast dienstverband.

Een ongewild langdurig verblijf in de flexibele schil brengt een aantal nadelen met zich mee. Flexibele werknemers missen de bescherming tegen ontslag, en vangen daardoor als eerste de klappen op van omzetfluctuaties en van de conjunctuur. Mede daardoor hebben flexwerkers minder goede toegang tot de woningmarkt. Volgens de meeste onderzoeken hebben (langdurige) flexwerkers ook minder toegang tot scholing. Werkgevers blijken minder te investeren in de scholing van werknemers met een flexibel contract dan in de scholing van werknemers met een

[15] Ronald Dekker, Hester Houwing en Lian Kösters, 2012, Doorstroom van flexwerkers, in Economisch Statistische Berichten, februari 2012.
[16] Zie voetnoot 14.
[17] Zie voetnoot 14.

contract voor onbepaalde tijd.[18] Langdurig flexibele werknemers hebben ook minder carrièreperspectieven dan vergelijkbare vaste werknemers en doen vaker een beroep op de WW. Overigens lijken werknemers met een flexibel dienstverband zelf wel te investeren in scholing, is hun huishoudinkomen niet veel lager dan dat van vergelijkbare werknemers met een vast contract en kan een flexibel dienstverband als uitweg uit de sociale zekerheid dienen.[19]

Zoals eerder gezegd hangt de verhouding tussen vaste en flexibele dienstverbanden op de arbeidsmarkt samen met de instituties rond beide arbeidsvormen. Er is uitvoerig onderzoek gedaan naar de invloed van de mate van bescherming van vaste en tijdelijke contracten op algehele arbeidsmarktuitkomsten, zoals werkgelegenheid, werkloosheid, arbeidsmobiliteit en -productiviteit. Uit de literatuur komt geen eensluidend verband tussen (ontslag)bescherming en het *niveau* van de werkgelegenheid en werkloosheid naar voren. Wel reageren de werkgelegenheid en de werkloosheid bij een verzwaring van de (ontslag)bescherming met een grotere vertraging op economische schokken.[20] Dat komt door een afname van de dynamiek: bij hogere ontslagkosten ontslaan werkgevers minder werknemers, maar nemen ze er ook minder aan. Een verminderde dynamiek belemmert de efficiënte allocatie van arbeid, wat volgens enkele studies een negatieve invloed heeft op de productiviteitsgroei.[21] Vooral de groei van innovatieve sectoren, die alleen bereid zijn risicovolle investeringen te doen als een flexibele aanpassing van het personeelsbestand mogelijk is, staat hierdoor onder druk. Er zijn echter ook studies die benadrukken dat ontslagbescherming belangrijk is voor loyaliteit en binding tussen werkgever en werknemer.

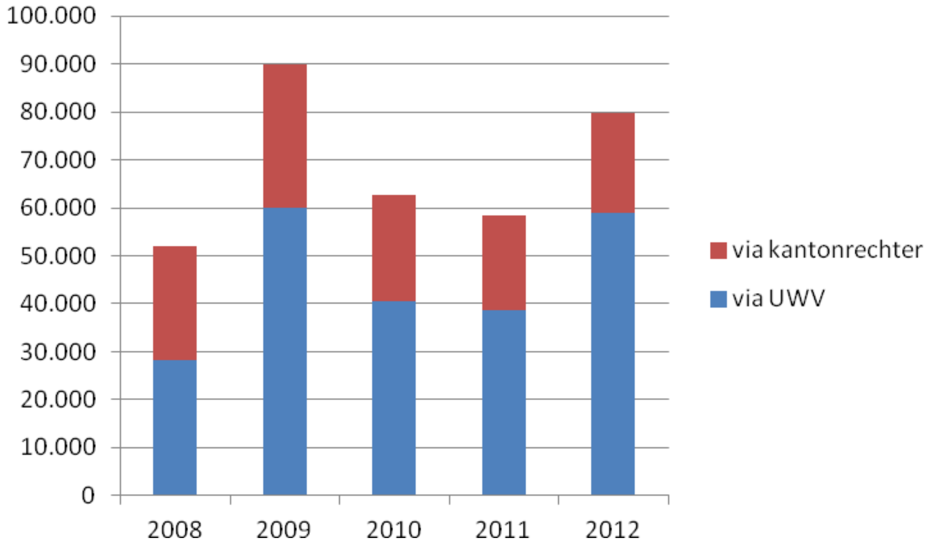
2.3. Onvrijwillig ontslag

De economische krimp in 2009 was duidelijk zichtbaar in het aantal onvrijwillige ontslagen. In 2009 kregen 126 duizend mensen te maken met onvrijwillig ontslag, ten opzichte van 71 duizend mensen een jaar eerder.[22] In het bijzonder is het aantal ontslagen via het UWV en het aantal faillissementsontslagen in 2009 verdubbeld. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) verleende in dat jaar 37 duizend ontslagvergunningen, waarvan het merendeel (30 duizend) om bedrijfseconomische redenen. Het aantal faillissementsontslagen kwam naar schatting uit op 59 duizend. Uit deze cijfers blijkt de conjunctuurgevoeligheid van het aantal onvrijwillige ontslagen.

Figuur 2.3 geeft een indicatie van de ontwikkeling van het aantal onvrijwillige ontslagen na 2009 door het aantal ontslagaanvragen via het UWV en de kantonrechter te laten zien. Een schatting van het aantal faillissementsontslagen is voor deze jaren helaas niet beschikbaar. Figuur 3 laat zien dat het aantal ontslagaanvragen in 2010 en 2011 wat is afgenomen ten opzichte van 2009, toen de economie de zwaarste klap te verduren kreeg. In 2012 is er echter weer sprake van een duidelijke stijging van het aantal ontslagaanvragen. Het UWV en de kantonrechter kregen in dat jaar 80 duizend ontslagaanvragen te verwerken, ten opzichte van 59 duizend in 2011. Ook hier blijkt weer een duidelijke samenhang met de conjuncturele ontwikkeling, die in 2012 relatief ongunstig was.

[18] ROA/CPB, 2011, Labour Market Flexibility in the Netherlands.
[19] Zie voetnoot 14.
[20] Zie Blanchard en Wolfers (2000), Nickell *et al*. (2005), OESO (2011) en Bassanini (2012).
[21] Zie Autor *et al*. (2007), Bassanini (2009) en Van Schaik en Van de Klundert (2013).
[22] Sprangers *et al*. (2010). Bedrijfseconomisch ontslag verdubbeld in 2009. CBS.

Figuur 2.3 Ontwikkeling aantal ontslagaanvragen (2008-2012)



Bron: CBS, eigen bewerking

Overigens wordt het aantal ontslagaanvragen via UWV en kantonrechter niet alleen beïnvloed door de conjunctuur, maar ook door de versoepeling van de verwijtbaarheidstoets in de Werkloosheidswet (WW) in 2006. Veel dienstverbanden worden sindsdien met wederzijds goedvinden beëindigd, dus zonder dat er toestemming is vereist van UWV of kantonrechter.

2.4. Arbeidsmigratie

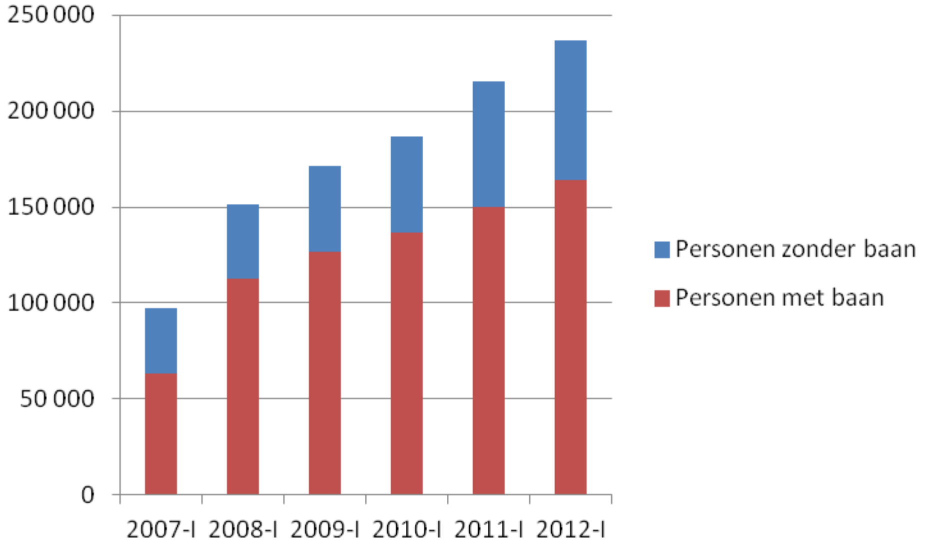
Ondanks de verruiming van de Nederlandse arbeidsmarkt is het aantal arbeidsmigranten in Nederland in de afgelopen vijf jaar toegenomen.[23] In het eerste kwartaal van 2008 waren er 691 duizend migranten in Nederland, waarvan er 401 duizend een baan hadden. In het eerste kwartaal van 2012 is het aantal migranten opgelopen tot 786 duizend; 409 duizend migranten hadden toen een baan.

De toename van het aantal (arbeids)migranten is vooral toe te schrijven aan een toenemend aantal migranten uit Midden- en Oost-Europa (de zogenaamde MOE-landen[24]). In 2004 traden Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Slovenië, Letland, Litouwen en Estland toe tot de Europese Unie. Inwoners van deze landen kregen vanaf mei 2007 vrij toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt, wat zich heeft vertaald in een duidelijke stijging van het aantal arbeidsmigranten uit de MOE-landen in Nederland (zie figuur 2.4). In het eerste kwartaal van 2007 telde Nederland nog 98 duizend migranten uit de MOE-landen. Vijf jaar later is dit aantal toegenomen tot 237 duizend. Van deze migranten hadden er 164 duizend een baan. Het merendeel van de migranten komt uit Polen (165 duizend), op ruime afstand gevolgd door Bulgarije, Roemenië en Hongarije. Omdat niet alle migranten uit de MOE-landen in Nederland geregistreerd staan als inwoner of werknemer, ligt het daadwerkelijke aantal migranten naar verwachting hoger.[25]

---

[23] CBS, Migrantenmonitor, 2013.
[24]Onder Midden- en Oost-Europese landen worden verstaan: Bulgarije, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Tsjechië.
[25] Van der Heijden *et al*. (2013) schatten dat er in 2010 ongeveer 340 duizend MOE-landers in Nederland waren. Deze schatting is echter wel met veel onzekerheid omgeven, en niet beschikbaar voor latere jaren.

Figuur 2.4 Ontwikkeling aantal arbeidsmigranten uit MOE-landen (2007-2012)



Bron: CBS, eigen bewerking.

Door de arbeidsmigratie is de druk op flexibele arbeidsvormen op de Nederlandse arbeidsmarkt toegenomen. Een niet onbelangrijk deel van de werkzaamheden door arbeidsmigranten wordt namelijk geleverd op basis van flexibele relaties. Bij een deel daarvan gaat het om oneigenlijke constructies, waardoor de druk op reguliere arbeidsvoorwaarden zoals afgesproken in cao's kan toenemen.

2.5. Conclusie

De economische crisis die Nederland in de tweede helft van 2008 heeft getroffen, heeft duidelijke sporen nagelaten op de Nederlandse arbeidsmarkt. De werkloosheid is in de afgelopen vijf jaar sterk gestegen, en de arbeidsmarkt is van zeer krap naar ruim gegaan. In dezelfde periode heeft de structurele verschuiving van vaste naar flexibele arbeid zich doorgezet. Deze verschuiving werd versterkt door de onzekere economische omstandigheden, die de behoefte van werkgevers naar een flexibel personeelsbestand hebben vergroot. Verder is het aantal onvrijwillige ontslagen via UWV of kantonrechter of na een faillissementsontslag vanaf 2008 sterk toegenomen. Ondanks de crisis en de verminderde kansen op de arbeidsmarkt is het aantal arbeidsmigranten in Nederland sinds 2008 toegenomen. Dit is met name te danken aan de toename van het aantal arbeidsmigranten uit de zogenaamde MOE-landen, die vanaf mei 2007 vrij toegang hebben tot de Nederlandse arbeidsmarkt.

3. Rechten en plichten voortvloeiend uit de arbeidsovereenkomst

In begrotingsartikel 1 is onder meer opgenomen dat de overheid bijdraagt aan evenwichtige arbeidsverhoudingen en -voorwaarden door te zorgen voor een wettelijk kader voor het functioneren van de arbeidsmarkt dat werknemers bescherming biedt en hun belangen waarborgt in evenwicht met de belangen van de onderneming. Daartoe voorziet de overheid in een minimumniveau van arbeidsrechtelijke bescherming voor werknemers dat in overeenstemming is met de veranderende economische omstandigheden en ruimte biedt voor sociale partners om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. De overheid geeft invulling hieraan door de vormgeving en onderhoud van een stelsel van wet- en regelgeving. De arbeidsovereenkomst speelt daarbij een essentiële rol. Werkgever en werknemer hebben bij het aangaan van een arbeidsovereenkomst een beperkte contractvrijheid: de wet stelt diverse regels. In het Burgerlijk Wetboek (BW) zijn de rechten en plichten van werkgever en werknemer vastgelegd. Het BW kent de mogelijkheid om bij collectieve arbeidsovereenkomst (cao) van bepaalde regels af te wijken. Naast de arbeidsovereenkomst kent het BW ook andere contractvormen voor het verrichten van arbeid, waarvan de opdrachtovereenkomst de meest voorkomende is. Behalve in het BW staan ook in andere wetten regels op het gebied van arbeidsvoorwaarden zoals in de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) en de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml).

Zoals de vorige beleidsdoorlichting uit 2008 al constateerde zijn de arbeidsverhoudingen in Nederland continu in beweging en vergt het wettelijk systeem daarom voortdurend onderhoud en aanpassing. Ook in deze verslagperiode was hiervan sprake. Een belangrijke ontwikkeling gedurende die periode was de economische crisis. Het gedrag van werknemers en werkgevers is hierdoor beïnvloed. Voor de overheid was deze crisis aanleiding om onder meer tijdelijke maatregelen te treffen op het terrein van de arbeidsmarkt.[26] Dit hoofdstuk beschrijft de rechtpositie van flexwerkers, crisis- en overige maatregelen en het wettelijk minimum(jeugd)loon.

3.1. Rechtspositie flexwerkers

In de verslagperiode is een aantal maatregelen doorgevoerd om de rechtspositie van flexwerkers te versterken. Hieronder zijn deze beschreven.

Zelfstandigen zonder personeel

Het aantal zzp'ers is in ons land gegroeid van 5,9% in 1999 tot 10,2% in 2012. Dit betreft een groei van 400.000 zzp'ers in 1999 naar 752.000 zzp'ers in 2012. Sinds 2012 maakt het CBS onderscheid tussen zzp'ers die eigen arbeid aanbieden en zzp'ers die producten verkopen of grondstoffen aanbieden. Van de 752.000 zzp'ers in 2012 boden 583.000 zzp'ers eigen diensten aan en verkochten er 169.000 producten. In de leeftijdsgroep tot 58 jaar geldt dat jongere generaties vaker zzp'er zijn dan oudere generaties bij eenzelfde leeftijd.[27] De toename van het aantal zzp'ers vloeit deels voort uit veranderende voorkeuren en organisatie van de arbeid; deels is dit terug te voeren op institutionele oorzaken (zoals de Wet uitbreiding rechtsgevolgen Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) in 2005[28] en de verhoging van de zelfstandigenaftrek in verschillende stappen

[26] Zie Ministerie van Algemene Zaken, Werken aan toekomst, een aanvullend beleidsakkoord bij 'samen werken, samen leven', 25 maart 2009.
[27] CPB, 2012, De huidige en toekomstige groei van het aandeel zzp'ers in de werkzame beroepsbevolking.
[28] Deze wet breidt de rechtsgevolgen uit van de op voet van de Wet inkomstenbelasting 2001 afgegeven Verklaring Arbeidsrelatie naar de werknemersverzekeringswetten en de Wet op de loonbelasting 1964. De opdrachtgever die diensten inhuurt van een opdrachtnemer die beschikt over een VAR waarin staat dat hij 'winst uit onderneming' heeft, of dat zijn 'inkomsten voor rekening en risico van de vennootschap' zijn, hoeft

sinds 1996). Dit maakt het zzp-schap ook voor werkenden aantrekkelijker in verhouding tot het werknemerschap.[29]

De stijging van het aantal zzp'ers heeft ertoe geleid dat deze groep werkenden steeds meer in de belangstelling is komen te staan van maatschappij, parlement en kabinet. In oktober 2010 heeft de SER geadviseerd[30] over de sociaaleconomische positie van zzp'ers en op 4 maart 2011 is de kabinetsreactie op dit SER-advies verschenen.[31] In de visie van de SER is een fundamentele heroverweging van de uitgangspunten van het stelsel niet aan de orde. Deze conclusie is in de kabinetsreactie overgenomen. De eigen verantwoordelijkheid van zzp'ers blijft uitgangspunt van het overheidsbeleid. Uit onderzoek zoals het zzp-panel blijkt verder dat het overgrote deel van de zzp'ers tevreden is en niet in loondienst zou willen werken.[32]

In de kabinetsreactie zijn verschillende maatregelen aangekondigd. Zo heeft de staatssecretaris van Financiën bij brief van 17 september 2012 de Kamer geïnformeerd over de mogelijkheden om tot een eenduidige definitie van zzp'er in alle wetgeving te komen. Aan dit voornemen is invulling gegeven door de ontwikkeling van een VAR-webmodule, die het bestaande proces van de VAR zal vervangen. De transparantie van de kwalificatie van de arbeidsrelatie wordt hiermee vergroot. Ook zal de balans tussen de verantwoordelijkheden van opdrachtgever en opdrachtnemer worden hersteld. Hierdoor zal sprake zijn van een gedeelde verantwoordelijkheid van opdrachtgever en -nemer voor de juistheid van de bij de VAR-aanvraag verstrekte informatie.[33]
Sommige zzp'ers kunnen in een kwetsbare of afhankelijke positie verkeren. Dit is in de afgelopen jaren meermaals onderwerp van debat geweest bijvoorbeeld in relatie tot de postsector.
In het zzp-panel dat het ministerie van SZW in samenwerking met EIM uitvoert, worden periodiek vragen gesteld over inkomens. Er wordt onderscheid gemaakt naar verschillende groepen zelfstandigen (onder meer sector, opleidingsniveau, leeftijd). Ook de CBS-gegevens worden periodiek geactualiseerd.

Er is onderzoek verricht naar de oorzaken van de gebrekkige pensioenopbouw door zzp-ers. Uit dit onderzoek is gebleken dat ongeveer de helft van de zzp'ers geld opzij zet voor het pensioen. De fiscale facilitering van vrijwillige voortzetting van pensioenopbouw is verlengd van 3 naar 10 jaar.[34]
In 2009 is het einde van de in 2004 beëindigde Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) geëvalueerd.[35] Sinds de afschaffing van de WAZ kunnen zzp'ers zelf beslissen of zij zich al dan niet verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid. Uit de evaluatie einde WAZ is gebleken dat 45% van de bevraagde zelfstandigen niet hiertegen verzekerd was. Het kabinet heeft op grond van het evaluatieonderzoek geconcludeerd dat herinvoering van een collectieve regeling voor zelfstandigen in de vorm van de toenmalige WAZ niet voor de hand ligt.[36] De verzekeringsgraad wordt regelmatig gemonitord. Hieruit blijkt dat de verzekeringsgraad in de afgelopen jaren is afgenomen van 38% in 2011 naar 33% in 2012.[37]

---

geen loonheffingen in te houden en af te dragen. De opdrachtnemer is dan niet verzekerd voor de werknemersverzekeringen.
[29] CPB, 2012, De huidige en toekomstige groei van het aandeel zzp'ers in de werkzame beroepsbevolking.
[30] SER, 2010, Zzp'ers in beeld, een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel
[31] Kamerstukken II, 2010/11, 31 311, nr. 71.
[32]Panteia/EIM, ZZP-panel, 2012.
[33] Kamerstukken II, 2011/12, 31 311, nr. 91.
[34] Ministerie van SZW i.s.m. ministerie van FIN en EZ, 2013, Pensioen van zelfstandigen, onderzoek naar de oorzaken van beperkte pensioenopbouw van zelfstandigen en mogelijke oplossingsrichtingen hiervoor. Kamerstukken II, 2012/13, 31 311, nr. 97.
[35] P. de Jong e.a., Evaluatie einde WAZ,
[36] Kamerstukken II 2009/10, 31 311, nr. 32.
[37] EIM/SZW, Ondernemen zonder personeel. Resultaten zzp-panel meting I van 2012

Ook heeft de SER op 21 maart 2011 geadviseerd over zelfstandigen en arbeidsomstandigheden.[38] Het kabinet heeft hierop bij brief van 16 februari 2012 gereageerd en het toepassingsbereik van arboregels op zzp'ers vergroot.[39] Door een wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit per 1 juli 2012 zijn alle bepalingen die het treffen van maatregelen voorschrijven bij een arbeidrisico, van toepassing verklaard op zzp'ers die op een arbeidsplaats werken, waar ook anderen werken.[40] Aanleiding hiervoor is het feit dat door verschil in rechtspositie de nalevingsbereidheid kan afnemen.

Naar aanleiding van Kamerdebatten over de postsector en de arbeidsvoorwaarden in de sector en het Vreeman-advies over het toewerken naar een evenwichtige postmarkt, is onderzoek uitgevoerd naar het gebruik van de overeenkomst van opdracht (ovo) op de arbeidsmarkt.[41] In het onderzoek zijn negen sectoren[42] geselecteerd waarvan verwacht werd bedrijven te treffen die gebruik maken van de ovo. In totaal 10% van die bedrijven maakte gebruik van de ovo, wat neerkomt op 10.329 bedrijven. Daar werkten in totaal 200.000 opdrachtnemers. Conclusie was dat de ovo een belangrijke rol vervult en dat inperking ervan schadelijk is voor de flexibiliteit op de arbeidsmarkt. Voor het draagvlak van het stelsel is het wel van belang dat misbruik wordt aangepakt. Misbruik kan zich voordoen wanneer een afhankelijke positie van de opdrachtnemer leidt tot betaling onder het minimumloon. Het blijkt dat er een groep afhankelijke opdrachtnemers bestaat van wie de arbeidsrelatie feitelijk en maatschappelijk gelijkgesteld kan worden met een arbeidsovereenkomst. Hoewel men in de praktijk de arbeid persoonlijk verricht, wordt in de ovo opgenomen dat men de arbeid niet persoonlijk behoeft te verrichten. In dat geval is de Wml niet van toepassing. Dergelijke constructies gaan in tegen de geest van de Wml. Vandaar dat in mei 2013 een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer is gestuurd met als strekking dat iedereen die een ovo heeft, maar geen ondernemer is, onder het bereik van de Wml wordt gebracht.[43]

Uitzendkrachten
In 2012 is de uitzendrichtlijn in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd via wijziging van de Waadi en de Wet op de ondernemingsraden.[44] Deze richtlijn regelt de gelijke behandeling van uitzendkrachten en werknemers van inlenende organisaties door een kader op te richten voor arbeidsvoorwaarden. Ook mag de inzet van uitzendkrachten niet onnodig beperkt worden. De sociale partners zijn daarom opgeroepen om de cao's hiermee in overeenstemming te brengen. De implementatie van de uitzendrichtlijn had geen grote gevolgen voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Het merendeel van de verplichtingen die uit de uitzendrichtlijn voortvloeien, geldt al op basis van Nederlandse wet- en regelgeving.

3.2. Crisismaatregelen

Eind 2008 bleek dat door de economische crisis het gehele bedrijfsleven zwaar getroffen was. Ook de kredietverlening aan bedrijven liep in deze periode sterk terug. Voorafgaand aan die crisis was er een relatief grote krapte op de arbeidsmarkt. In die periode moesten bedrijven grote inspanningen leveren om geschikt personeel te vinden en te behouden. Toen de crisis in 2008

---

[38] SER, 2011, Zelfstandigen en arbeidsomstandigheden.
[39] Kamerstukken II, 2011/12, 31 311, nr. 87.
[40] Stb. 2012, nr. 270.
[41] Research voor Beleid, Gebruik van de overeenkomst van opdracht, September 2011.
[42] Dit zijn: Landbouw, Bouw, vervoer, Post, Informatie en communicatie, Zakelijke dienstverlening, Ziekenhuizen en maatschappelijke dienstverlening.
[43] Kamerstukken II, 2012/13, 33 623, nr. 3.
[44] Richtlijn 2003/88/EG van het Europees parlement en de Raad van 4 november 2003 betreffende zekere aspecten van de organisatie van de arbeidstijd.

uitbrak waren zij terughoudend met het ontslaan van hun personeel, omdat zij daarmee het risico zouden lopen bij een aantrekkende economie opnieuw veel tijd en geld kwijt te zijn met het werven, bijscholen en inwerken van nieuw personeel. Het kabinet Balkenende IV heeft crisismaatregelen getroffen om in te spelen op de uitzonderlijke economische situatie eind 2008. Het brede pakket aan maatregelen was gericht op herstel en behoud van vertrouwen in de economie, en de continuïteit van bedrijven. Uitgangspunt van de crisismaatregelen die deels betrekking hadden op de arbeidsmarkt en de arbeidsverhoudingen was het voor ondernemers makkelijker te maken zo veel mogelijk mensen in dienst te houden en tegelijkertijd (bij) te scholen. Hieronder zijn deze maatregelen beschreven.

Bijzondere werktijdverkortingsregeling en deeltijd-WW

Als gevolg van de economische crisis is een bijzondere werktijdverkortingsregeling in het leven geroepen, die van 30 november 2008 tot 21 maart 2009 van kracht is geweest. Vanaf dat moment kon de Minister van SZW onder voorwaarden, waaronder een omzetcriterium, een ontheffing verlenen van het verbod op werktijdverkorting in verband met de economische crisis (zie voor de voorwaarden van de regeling box 1 in de bijlage). Doel hiervan was te voorkomen dat werkgevers vanwege de abrupte vraaguitval over zouden gaan tot paniekontslagen en werknemers hun baan onnodig zouden verliezen. Begin 2009 werd duidelijk dat de crisis langer zou gaan duren en dat nog altijd maatregelen gewenst waren. De bijzondere wtv-regeling werd daarom in april 2009 opgevolgd door de deeltijd-WW (zie voor de voorwaarden box 2 in de bijlage). Deze regeling is onder verschillende voorwaarden twee keer verlengd en is gesloten op 1 juli 2011. Hiermee kon de werkgever onder voorwaarden de contracturen van zijn medewerkers met maximaal 50% verminderen. Voor de uren waarop de medewerker niet aan het werk was, kon diegene aanspraak maken op een WW-uitkering.

Afgezet tegen de oplopende werkloosheid is tussen 2008 en 2011 beperkt gebruik gemaakt van de bijzondere wtv-regeling en de deeltijd-WW. Tussen april 2009 en juli 2011 maakten ruim 7000 bedrijven voor zo'n 78.000 werknemers gebruik van de deeltijd-WW. De bijzondere wtv-regeling trok ruim 900 bedrijven voor 45.000 werknemers. Met de regelingen was een budgettair beslag gemoeid van respectievelijk € 100 miljoen (bijzondere wtv-regeling) en € 360 miljoen (deeltijd-WW).

Het ministerie van SZW heeft het onderzoeksbureau APE opdracht gegeven beide werktijdverkortingsregelingen te evalueren en de effectiviteit hiervan in beeld te brengen. Dit onderzoek uit 2012 concludeert dat op basis van de netto-effectiviteitsanalyses beide regelingen geen significant positieve bijdrage hebben geleverd aan het behouden van werkgelegenheid of aan een sneller herstel van de omzet.[45] Regelingen kunnen individuele bedrijven hebben ondersteund tijdens de crisis en werknemers meer zekerheid hebben geboden over het voortbestaan van hun baan. Hier staat tegenover dat de regelingen kunnen zijn ingezet voor werknemers die zonder het gebruik hiervan ook hun baan zouden hebben behouden.

Het CPB heeft uitgerekend dat de deeltijd-WW de werkloosheidsoploop met maximaal 0.1 tot 0,2%-punt heeft verminderd. Deze beperkte effecten worden door andere studies bevestigd. De OESO heeft becijferd dat de deeltijd-WW in Nederland in 2009 vijf- à zesduizend voltijdbanen heeft

[45] APE:`Werkt werktijdverkorting?, 2012, Kamerstukken II 2011/12, 29 544, nr. 398.

gered.[46]. Dit alles noopt tot een zorgvuldige afweging voor de eventuele inzet van vergelijkbare maatregelen in toekomstige extreme conjuncturele neergangen.

Het is de eerste keer dat werktijdverkortingsregelingen in Nederland zijn ingezet. De voorwaarden voor deelname aan deze regelingen waren streng zodat het aantal bedrijven dat aanspraak kon maken op de regeling beperkt zou zijn. Dit is een andere keuze dan bijvoorbeeld in Duitsland waar de voorwaarden voor deelname aan de Duitse equivalent van de deeltijd-WW (de zogenoemde Kurzarbeit) soepeler zijn. De OESO heeft geconcludeerd dat in absolute zin meer banen zijn gered in Duitsland tijdens de crisis in 2008-2009 dan in landen waar het gebruik van dergelijke regelingen lager was. De *netto effectiviteit* van de Kurzarbeit is echter nooit onderzocht, zoals dat in Nederland wel is gebeurd. De OESO onderkent dan ook zelf dat veel van de banen wellicht ook zonder werktijdverkorting niet zouden zijn verdwenen. Ook weten we niet of deze banen op de lange termijn daardoor wel behouden blijven. Er zijn studies die laten zien dat werktijdverkorting ontslagen alleen maar uitstelt.[47]

Tijdelijke verruiming van het onmisbaarheidscriterium

Van augustus 2009 tot 1 januari 2012 was het Ontslagbesluit zodanig gewijzigd dat de werkgever bij ontslag om bedrijfseconomische redenen kon afwijken van het afspiegelingsbeginsel (ontslagen spreiden over de leeftijdsgroepen). Hierdoor konden vakkrachten worden behouden. Afwijking van het afspiegelingsbeginsel was alleen mogelijk als de werkgever een duidelijk en bestendig beleid voerde aangaande het verwerven van kennis en bekwaamheden voor het verrichten van de categorie uitwisselbare functies, waarbinnen de arbeidsplaats kwam te vervallen. Deze maatregel sloot aan bij de deeltijd-WW die eveneens strekte tot behoud van vakkrachten. Tegelijkertijd werd hiermee uitvoering gegeven aan de motie Van Hijum c.s.[48]

Over de periode 1 augustus 2009 tot en met 31 juli 2011 is het gebruik van het verruimde onmisbaarheidscriterium gemeten, waarvan tussentijds verslag is gedaan aan de Tweede Kamer. Uit de evaluatie bleek dat er in geringe mate gebruik was gemaakt van het verruimde onmisbaarheidscriterium.[49] In de betreffende periode is er in totaal slechts 84 keer een beroep op gedaan, waarvan 27 gevallen zijn gehonoreerd. Dit is in verhouding tot het aantal ontslagaanvragen beperkt. In 2010 zijn bijvoorbeeld 26.105 ontslagaanvragen wegens bedrijfseconomische redenen bij het UWV afgehandeld, terwijl op het verruimde onmisbaarheidscriterium in dat jaar maar 61 keer een beroep is gedaan, waarvan 21 gevallen zijn gehonoreerd. Werkgeversorganisaties vonden het feitelijk geen verruiming omdat onder meer de voorwaarde ten aanzien van 'het voeren van een bestendig beleid' door hen als een onwerkbaar constructie werd aangemerkt. Werknemersorganisaties, met uitzondering van MHP, zijn nooit voorstander geweest van verruiming van het onmisbaarheidcriterium. Aangezien werd geconcludeerd dat er weinig behoefte aan de regeling in de betreffende vormgeving bestond, is na wijziging van het Ontslagbesluit per 1 januari 2012 het voorheen geldende onmisbaarheidscriterium weer van toepassing.

---

[46] Hijzen, A. en D. Venn, 2011, The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-2009 Recession, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 115, Parijs.
[47] Calavrezo, O., Duhautois, R. en E. Walkowiak (2009), The short-time compensation program in France: an efficient measure against redundancies?, Centre for Employment Studies, Working paper 114, Noisy le Grand.
[48] Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XV nr. 60.
[49] Kamerstukken II, 2011/12, 33 000 XV, nr. 3.

Tijdelijke verruiming ketenbepaling voor jongeren tot 27 jaar
Met ingang van 9 juli 2010 tot 1 januari 2012 was een tijdelijke verruiming van de ketenbepaling in artikel 7:668a BW van kracht. De ketenbepaling houdt in dat na drie jaar van opeenvolgende tijdelijke contracten of bij het vierde contract een vast dienstverband ontstaat. Door de tijdelijke verruiming van de ketenbepaling ontstond na vier jaar of bij het vijfde contract een vast dienstverband. Doel van de tijdelijke maatregel was om jongeren tot 27 jaar langer aan het werk te houden. Hierdoor hielden de jongeren hun vakbekwaamheid en arbeidsritme op peil. Met deze maatregel is mede uitvoering gegeven aan de motie-Rutte c.s.[50] Verlenging van de maatregel tot uiterlijk 1 januari 2014 was mogelijk als de maatregel effectief bleek en er nog gevolgen van de economische crisis voor de arbeidsmarkt te verwachten waren in 2012.

In opdracht van het ministerie van SZW is in 2011 een evaluatie uitgevoerd door onderzoeksinstituut AStri Beleidsonderzoek en –advies.[51] Hieruit bleek enerzijds dat de maatregel voor een aantal jongeren het beoogde effect heeft gehad. 10.000 jongeren die anders geen vast contract hadden gekregen bij dezelfde werkgever, zijn dankzij de maatregel aan het werk gebleven. Daartegenover staat de groep van 9000 jongeren die zonder de maatregel wel een vast arbeidscontract zouden hebben gekregen in plaats van een 4e tijdelijk contract. Verder bleek uit de evaluatie dat werkgevers de maatregel niet altijd als 'crisismaatregel' hebben gebruikt. De meeste werkgevers gaven, onafhankelijk van de economische crisis, vierde tijdelijke contracten om hun flexibel personeelsbestand op peil te houden. Op basis van de uitkomsten van de evaluatie is besloten de maatregel niet te verlengen.

3.3. Overige maatregelen

In de verslagperiode is ook een aantal overige maatregelen getroffen. Zo is per 1 januari 2012 als gevolg van jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie de beperkte opbouw van wettelijke vakantiedagen van langdurig zieke werknemers afgeschaft. Daarnaast is de verjaringstermijn van 5 jaar van de wettelijke vakantiedagen vervangen door een vervaltermijn van in beginsel 6 maanden na het opbouwjaar.[52] Hiermee worden werknemers enerzijds gestimuleerd om hun vakantiedagen daadwerkelijk op te nemen. Anderzijds heeft de werkgever de plicht zijn werknemers in de gelegenheid te stellen vakantiedagen op te nemen.
Verder is per 1 maart 2012 de Wet melding collectief ontslag aangepast, waardoor ook ontslagen met wederzijds goedvinden meetellen voor collectief ontslag. Tot slot heeft het UWV op 9 juni 2012 de bijlage Uitvoeringsinstructie bij het Besluit beleidsregels ontslagtaak verduidelijkt. Hierdoor is kenbaar hoe het UWV bij ontslagaanvragen in lijn met het materiële ontslagrecht met het begrip noodzakelijk verval van arbeidsplaatsen in specifieke situaties omgaat.[53]

3.4. Wettelijk minimumloon (Wml)

De Wml beschermt werknemers vanaf 23 jaar tot de AOW-leeftijd tegen onderbetaling en legt daarmee een inkomensbodem in de arbeidsmarkt. Aan het minimumloon zijn ook verschillende bedragen uit de sociale zekerheid gekoppeld, waardoor het minimumloon daarmee ook een bepaalde orde schept. Op grond van de Wet vindt vierjaarlijks een evaluatie plaats ter beantwoording van de vraag of er omstandigheden zijn die een bijzondere aanpassing van het

---

[50] Kamerstukken II 2008/09, 31 070, nr. 30.
[51] AStri beleidsonderzoek- en advies, Evaluatie maatregel verruiming ketenbepaling: onderzoek naar het gebruik van de Tijdelijke maatregel Extra tijdelijke contracten voor jongeren tot 27 jaar, Leiden, 31 oktober 2011.
[52] Arrest C-350/06 uit 2009 van het Europese Hof van Justitie.
[53] Stcrt. nr. 16363.

wettelijk minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen wenselijk maken. In 2011 is een evaluatie gehouden over de periode 2007– 2010.[54] Het bruto minimumloon was in de periode 2007-2010 volledig gekoppeld aan de ontwikkeling van gewogen contractlonen bij bedrijven en overheid. Uit de evaluatie bleek onder andere dat de koopkrachtontwikkeling van huishoudens met een inkomen op minimumloonniveau niet structureel lager of hoger was dan die van andere huishoudens. Deze en andere variabelen, zoals de lage inkomensongelijkheid, hebben het kabinet doen besluiten dat een bijzondere aanpassing van het wettelijk minimumloon niet nodig was.

In de discussie in de literatuur over het minimumloon neemt de relatie tussen minimumloon en werkgelegenheid een belangrijke plaats in. De economische theorie is niet eenduidig wat betreft het effect van een verandering van het minimumloon op de werkgelegenheid. Het effect van een verandering van het minimumloon is onder andere afhankelijk van marktomstandigheden. Voor Nederland is de relatie minimumloon-werkgelegenheid gecompliceerd door de koppeling van het minimumloon aan het sociaal minimum. Participatie-effecten kunnen worden verwacht wanneer de afstand tussen het sociaal minimum en de laagste cao-schalen wijzigt. Het CPB heeft berekend dat een (kleine) verhoging van het minimumloon – zonder aanpassing van de uitkeringen – een beperkt negatief effect heeft op de werkgelegenheid.
In de meeste West-Europese landen bestaan regelingen op het gebied van het minimumloon en de aanpassing daarvan. Nederland onderscheidt zich van andere lidstaten door een wettelijke koppeling tussen de (netto)minimumuitkeringen en het (netto)minimumloon. Nederland behoort tot de top van de landen wat betreft de hoogte van het minimumloon. Voor Nederland geldt dat er wat betreft de hoogte van het minimumloon geen verandering is te zien in de internationale positie van Nederland over de periode 2007 tot en met 2010. Landen waarmee Nederland zich normaliter vergelijkt – Zweden, Denemarken en Duitsland – kennen geen wettelijk minimumloon. In deze landen komen minimumlonen tot stand in decentrale onderhandelingen.

In 2010 werd er in Nederland voor 6% van alle banen maximaal het wettelijk minimumloon betaald. Dit percentage is door de jaren heen vrij constant gebleven. Sinds 2006 varieert het tussen 5% à 6%. Meer dan door de Wml worden de lonen in de praktijk bepaald door cao-afspraken. De laagste loonschalen in cao's lagen in 2011 gemiddeld op 102,9% van het wettelijk minimumloon. In 2008 lag dit percentage nog op 103,9%.[55]

Tabel 3.1: Banen van minimumloners in Nederland 2010

	Totaal (x 1.000)	<= minimumloon	Percentage minimumloonniveau
Aantal banen	7.773	496	6%
Soort baan: op uitzendbasis	375	61	16%
Soort baan: op oproepbasis	400	40	10%
Soort baan: directeur-grootaandeelhouder	197	9	5%
Soort baan: wsw[56]	95	10	11%
Soort baan : overig	6.623	300	5%

Excl. Stagiairs,, Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Statline

[54] Kamerstukken II, 2011/12, 33 000 XV, nr. 64
[55] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Cao-afspraken 2011 (oktober 2012).
[56] Wet sociale werkvoorziening.

Uit de CBS-statistieken blijkt verder dat in 18% van de banen, die uitgevoerd worden door onderdanen uit EU-lidstaten die vanaf 2004 zijn toegetreden, de beloning niet meer bedraagt dan het wettelijk minimumloon. Ook dit percentage is beduidend hoger dan het percentage voor alle banen. Dat deze percentages voor bijvoorbeeld uitzendkrachten en arbeidsmigranten uit de EU-lidstaten niet hoger liggen, sluit aan bij de notie dat de laagste cao-loonschalen gemiddeld enkele procenten boven het wettelijk minimumloon liggen.

De Inspectie SZW (ISZW) is belast met de handhaving van de Wml. Bij signalen van onderbetaling volgt een nader onderzoek in de administratie van de werkgever. Ook voert de ISZW gecombineerde werkplekonderzoeken uit naar de handhaving van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en de Wml. Werknemers uit bijvoorbeeld de Midden- en Oost-Europese lidstaten kunnen in hun eigen taal en elektronisch een klacht van onderbetaling indienen bij de ISZW. Hierdoor faciliteert de overheid de mogelijkheid om onderbetaling aan de kaak te stellen.
Op 4 mei 2007 is de bestuursrechtelijke handhaving ingevoerd, omdat de civielrechtelijke handhaving van de Wml niet effectief bleek. Er bleken maar weinig werknemers te zijn die een civiele procedure jegens hun werkgever aanspanden. Daarnaast speelde de komst van werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten een rol. Deze werknemers zijn minder geneigd zelf onderbetaling aan te kaarten, omdat het loon dat zij in Nederland ontvangen meestal hoger zal zijn dan het loon dat zij in het land van herkomst verdienen.

Tabel 3.2: Gegevens handhaving Wml

	2010	2011	2012
Aantal onderzoeken Wav/Wml	9621	9655	7500
Aantal boeterapporten Wml	127	97	83
Onderbetaalde werknemers	863	761	368

Bron: Inspectie SZW, Jaarverslag 2012

In de praktijk is de handhaving van de Wml arbeidsintensief, mede vanwege de afhankelijkheid van de medewerking van werkgevers en werknemers. Sinds 2007 is de wet- en regelgeving een aantal malen aangepast. Aanpassingen zijn doorgevoerd om de handhaving effectiever te maken door de toezichthouder beter te faciliteren en door duidelijke normen voor de handhaving te formuleren. Ten aanzien van het ontbreken van een uniforme norm voor normale arbeidsduur en het verrekenen van bedragen met het loon zijn handhavingsnormen vastgesteld. Hierdoor is gewaarborgd dat, bezien vanuit de doelstellingen van de Wml, tegen onaanvaardbare onderbetaling kan worden opgetreden. Desondanks blijft de handhaving tijdrovend. In de praktijk doen zich op het terrein van arbeidsmarktfraude steeds meer complexe zaken en constructies voor die moeilijk zijn te doorgronden. Dit komt onder andere tot uiting in een daling van het aantal onderzoeken, zowel naar de naleving van de Wml als naar de naleving van de Wav.
Tijdens het kabinet Rutte-I is begonnen met aanpassingen aan het sanctie-instrumentarium om daarmee de handhaving te ondersteunen en fraude strenger aan te pakken. Eind 2012 is dit traject afgerond. Per 1 januari 2013 zijn de boetes fors verhoogd en is het mogelijk om werkzaamheden stil te leggen.[57]

[57] Zie hiervoor de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, Stb. 2012, 498.

3.5. Minimumjeugdloon

Het CPB heeft naar aanleiding van een verzoek van de Tweede Kamer in opdracht van het ministerie van SZW de werking van de arbeidsmarkt onderzocht voor jongeren in relatie tot het wettelijk minimumjeugdloon.[58] Het CPB stelt vast dat het minimumjeugdloon in Nederland (voor jongeren tot 23 jaar) relatief laag is ten opzichte van dat in andere landen. Het wettelijk minimumjeugdloon in de meeste landen bedraagt 70% à 80% van het wettelijk minimumloon, terwijl die verhouding in Nederland onder de 60% ligt. De jeugdwerkloosheid behoort tot de laagste van de OESO-landen en ook wanneer de jeugdwerkloosheid afgezet wordt tegen de totale werkloosheid scoort Nederland relatief gunstig. Het CPB stelt dat een causaal verband tussen enerzijds het relatief lage minimumjeugdloon en de anderzijds relatief lage jeugdwerkloosheid voor de hand ligt.

Het wettelijk minimumjeugdloon stelt jongeren in staat om al in een vroeg stadium ervaring op de arbeidsmarkt op te doen. Dit belang wordt ook door de OESO onderstreept.[59] De hoogte van het minimumjeugdloon heeft ook een effect op de afweging die jongeren maken om te gaan werken of te studeren.[60] Een relatief laag wettelijk minimumjeugdloon moedigt jongeren mogelijk aan om een opleiding af te ronden, omdat investeringen in scholing daardoor een relatief aantrekkelijk alternatief zijn.[61] Dit is gunstig, omdat jongeren die met een hogere afgeronde opleiding de arbeidsmarkt betreden doorgaans relatief minder vaak werkloos zijn. Het kabinet heeft bij brief van 10 juli 2013 op deze bevindingen gereageerd en gesteld geen aanleiding te zien om op dit moment de vormgeving en de hoogte van het jeugdminimumloon te heroverwegen.[62]

3.6. Conclusies

Het aandeel flexibele contracten in Nederland is het laatste decennium snel toegenomen. Er is vooral een toename te constateren van oproepkrachten, tijdelijke contracten met uitzicht op een vast dienstverband, payrollwerkers, zzp'ers en hiermee samenhangend werk dat wordt verricht op basis van een opdrachtovereenkomst. De tijdens de verslagperiode getroffen structurele maatregelen zijn deels een verheldering, deels een verbetering van de rechtsbescherming van werknemers c.q. zelfstandigen zonder personeel. Voor het draagvlak van het stelsel van arbeidsverhoudingen en – voorwaarden is het van belang alert te blijven op misbruik van het arbeidsrecht. In de praktijk zijn er signalen van oneigenlijk gebruik van flexconstructies.

Volgens een uitgevoerde evaluatie en schattingen van onder andere het CPB en de OESO blijken de bijzondere werktijdverkortingsregeling en de deeltijd-WW als tijdelijke crisismaatregelen zeer beperkt effectief te zijn geweest. Andere crisismaatregelen blijken niet vaak te zijn gebruikt, zoals de tijdelijke verruiming van de ketenbepaling voor jongeren tot 27 jaar.

---

[58] CPB, Het wettelijk minimumjeugdloon en de arbeidsmarkt voor jongeren, 21 december 2012.
[59] OESO (2012), Economic Surveys Netherlands, Juni 2012.
[60] Daarnaast kan betoogd worden dat de afweging tussen werken en studeren eveneens beïnvloed wordt door de mate waarin er werkgelegenheid is voor jongeren. Indien door een hoger wettelijk minimumloon de werkgelegenheid voor jongeren fors afneemt, dan heeft dat ook een effect op de afweging tussen werken en studeren.
[61] Het uiteindelijke effect van een verhoging van het wettelijk minimumjeugdloon op de afweging tussen studeren en werken hangt af van de omvang van het substitutie- als het inkomenseffect. Een hoger loon maakt het aantrekkelijker om te werken omdat vrije tijd en/of studeren relatief duurder wordt (substitutie-effect). Daarentegen kan met een kleiner aantal gewerkte uren eenzelfde inkomen gegenereerd worden, hetgeen een negatief effect kan hebben op het aantal gewerkte uren (inkomenseffect).
[62] Kamerstukken II, 2012/13, 29 544, nr. 472.

Met de Wml biedt de overheid een algemeen geaccepteerd kader voor de beloning van werknemers. Met de komst van arbeidsmigranten uit de EU-lidstaten, is het belang van en de aandacht voor de handhaving van de Wml aanzienlijk toegenomen. De in 2007 ingevoerde bestuursrechtelijke handhaving van de Wml is hiervan een exponent. De handhaving van de wet is echter tijdrovend en een soms weerbarstig proces.

4. Collectieve arbeidsvoorwaardenvorming

Het stelsel van vorming van collectieve arbeidsvoorwaarden (cao-stelsel) is van grote betekenis voor de Nederlandse arbeidsverhoudingen, voor de Nederlandse overlegeconomie en voor een stabiele sociaaleconomische ontwikkeling. Cao's verminderen de transactiekosten van werkgevers, zorgen - samen met de algemeen verbindverklaring (avv) - voor stabiele arbeidsverhoudingen, arbeidsrust, evenwichtige afspraken over de loonontwikkeling en voor zelfregulering door sociale partners. Ook maken cao's en avv afspraken mogelijk die een belang dienen dat breder is dan dat van de direct betrokkenen, bijvoorbeeld afspraken over op de sector gerichte of intersectorale scholing en mobiliteit. Daarnaast zorgt dit stelsel voor meer gelijke concurrentieverhoudingen bij grensoverschrijdende arbeid, doordat de belangrijkste avv'de cao-bepalingen ook gelden voor werknemers die vanuit het buitenland in Nederland zijn gedetacheerd. Naast deze voordelen kent het stelsel ook enkele nadelen. Zo beperkt het bijvoorbeeld de ruimte om voor een deel van de werknemers in een sector aparte afspraken te maken en kan het de betrokkenheid van de individuele werknemers en werkgevers bij arbeidsvoorwaardenvorming beperken. Ook zijn cao's soms complex en blijken werkgevers, en ook werknemers, niet altijd volledig op de hoogte van hetgeen is een cao's is afgesproken. Niet iedere bepaling in een cao is daarmee op microniveau effectief. Om de naleving van cao's te bevorderen is het daarom goed dat partijen investeren in eenduidige cao-afspraken.

Ervaringen uit het verleden leren dat het streven naar consensus, ondanks vele economische en maatschappelijke stormen, sinds de vijftiger jaren een constante is in ons stelsel van arbeidsverhoudingen. Vanuit de gedachte dat sociale partners (ook onderling) en overheid elkaar 'hoe dan ook' nodig hebben. De kerngedachte in de Nederlandse arbeidsverhoudingen is dat sociaal-economisch beleid gemeenschappelijk beleid moet zijn, hoewel in het maatschappelijke en wetenschappelijke debat deze hang naar consensus ook regelmatig wordt bekritiseerd.

De arbeidsvoorwaardenvorming is een wezenlijk onderdeel van de arbeidsverhoudingen. Periodes van centralisatie en decentralisering wisselen elkaar daarbij af. Toch is er onmiskenbaar een trend van centrale sturing naar decentrale verantwoordelijkheden. De overheid ondersteunt de zelfregulering via overleg en afspraken met sociale partners, via financiële prikkels en via kadergevende wetgeving. Sociale partners stimuleren de zelfregulering van cao-partijen door middel van aanbevelingen. Cao-partijen hebben op hun beurt in de loop van de tijd in hun afspraken steeds meer ruimte gelaten voor maatwerk en flexibiliteit in de onderneming.

De overheid is op drie niveaus betrokken bij de arbeidsvoorwaardenvorming: op macro-, meso- en micro-niveau. Op macroniveau draait het om het in stand houden van een adequate overlegstructuur tussen het kabinet en sociale partners ten behoeve van onderlinge beleidsafstemming, coördinatie op sociaaleconomische terrein. Dit heeft verschillende voordelen. Bij het vormgeven van het sociaaleconomisch beleid kunnen de sociale partners functioneren als klankbord voor het kabinet. Daarnaast kan, door sociale partners te betrekken bij de beleidsvorming, het draagvlak voor het kabinetsbeleid vergroot worden - overigens in het besef dat sociale partners primair de belangen van hun leden behartigen en minder die van *outsiders* (werklozen en onderkant van de arbeidsmarkt).

Een essentiële voorwaarde voor effectief overleg tussen sociale partners en overheid is een goede 'doorwerking' van de macroafspraken naar het decentrale niveau. Daarvoor is het belangrijk dat het recht op collectief onderhandelen aan de (sectorale) onderhandelingstafels, het mesoniveau, wordt gewaarborgd. In het stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming neemt de cao een belangrijke

plaats in. Collectieve arbeidsvoorwaardenvorming is geen doel op zich maar de resultante van historisch-maatschappelijke ontwikkelingen. Er zijn een aantal sociaaleconomische voordelen van collectief onderhandelen zoals verlaging van de transactiekosten, meer deskundigheid bij de onderhandelingen, bescherming van de zwakste partij, grotere zekerheid over de kosten voor de werkgever en over het loon voor de werknemer. Daar staat tegenover dat het stelsel van cao's ook de flexibiliteit kan beperken om zelfstandig afspraken te maken tussen werkgever en werknemer. Onder druk van de veranderende sociaaleconomische omstandigheden is in de verslagperiode de vraag gesteld of de arbeidsvoorwaardenvorming in Nederland goed georganiseerd is met het oog op de toekomst. Dit heeft geleid tot een SER-advies over het draagvlak voor het cao-stelsel (zie paragraaf 4.3).

Aanvullend op het recht om collectief te onderhandelen bestaat de mogelijkheid het resultaat van het overleg (de cao) te laten gelden voor de gehele sector. Het algemeen verbindend verklaren (avv), geldig maken van een cao voor een gehele bedrijfstak, heeft als grootste voordeel dat alle werkgevers in die bedrijfstak te maken hebben met dezelfde arbeidsvoorwaarden voor werknemers. Neerwaartse concurrentie op het gebied van arbeidsvoorwaarden wordt op die manier uitgesloten. Zo dragen het collectief onderhandelen en het algemeen geldig maken van deze afspraken voor de gehele sector bij aan de arbeidsrust en goede arbeidsverhoudingen in de bedrijfstakken. Inherent aan avv is dat cao-bepalingen die gelden voor de meerderheid van de werknemers in een sector kunnen worden opgelegd aan werkgevers en werknemers die geen lid zijn van de verenigingen die een cao hebben afgesloten. Dit beperkt de ruimte om voor een deel van de werknemers in een sector aparte afspraken te maken. Avv kan tevens een belemmerend effect hebben op de mogelijkheid om arbeidsvoorwaarden snel aan te passen aan specifieke marktomstandigheden. Ook kan het de betrokkenheid van de individuele werknemers en werkgevers bij arbeidsvoorwaardenvorming beperken.

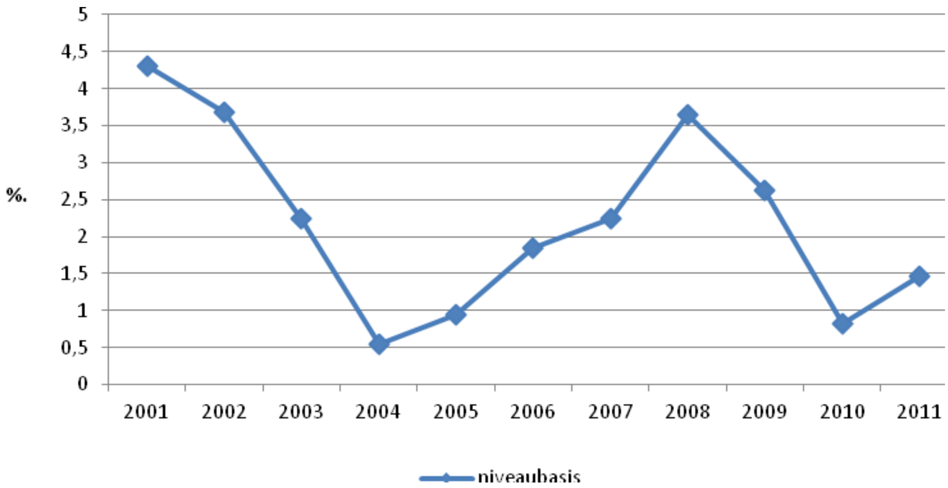
Het overleg op microniveau draait om het regelen, waarborgen en bevorderen van het grondwettelijke recht op medezeggenschap en, wanneer er geen cao geldt, om de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden. Dit is een zaak tussen individuele werkgevers en werknemers. De overheid heeft vastgelegd dat een ondernemingsraad verplicht is voor ondernemingen die meer dan 50 werknemers hebben. Daarbij valt te vermelden dat in 2013 de Wet op de ondernemingsraden (WOR) is aangepast op het terrein van de financiering van de scholing van ondernemingsraadleden. Dit gebeurde naar aanleiding van een unaniem SER-advies uit 2011.

4.1. Feiten en cijfers

De in het centraal overleg gemaakte afspraken werken door in cao-afspraken tussen decentrale partijen. Dat wil overigens niet zeggen dat deze cao-afspraken niet tot stand zouden komen zonder voorafgaande afspraken op centraal niveau. Sinds het akkoord van Wassenaar vindt in Nederland looncoördinatie plaats binnen een model van 'beheerste decentralisatie': een combinatie van afstemming van loononderhandelingen tussen overheid en sociale partners op macroniveau en decentralisatie van arbeidsvoorwaardenvorming c.q. vormen van loondifferentiatie op het niveau van bedrijfstakken en ondernemingen.

In onderstaande grafiek (SZW, Jaarrapportage 2012) is de percentuele ontwikkeling van de gemiddelde contractloonmutatie voor de periode 2001 tot en met 2011 in beeld gebracht. Het jaar 2008 markeerde het begin van de huidige economische crisis en laat voor de eerste jaren van de verslagperiode een minder sterke loonstijging zien.

Figuur 4.1: Ontwikkeling contractloonmutatie 2001 -2011



Tabel 4.1. laat de aantallen bij SZW aangemelde cao's tijdens de verslagperiode zien. Deze aantallen verschillen per jaar. De oorzaak hiervan is het overleg tussen het kabinet en de sociale partners over de in deze periode gesloten sociaal akkoorden. Zulk overleg leidt namelijk tot een vertraging in het maken van nieuwe cao-afspraken en dus de aanmelding bij het ministerie van nieuw overeengekomen akkoorden. Dit geldt in zekere mate voor de cao-jaren 2009-2010, 2010-2011 en 2011-2012, waarin als gevolg van de economische crisis en onderhandelingen over het pensioenstelsel de cao-onderhandelingen langer duurden voordat cao's tot stand kwamen. Het aantal werknemers dat onder een cao (via een sector-cao, avv of een ondernemings-cao) viel, bleef in de verslagperiode per saldo ongeveer gelijk. Afgezet tegen de beroepsbevolking van ca. 7,4 miljoen mensen viel in 2012 meer dan 80% op enige wijze onder een cao: deze aantallen omvatten zowel (direct gebonden) vakbondsleden, alsook degenen die op andere wijze worden gebonden: op grond van avv, artikel 14 van de Wet op de cao en op grond van een incorporatiebeding in de individuele arbeidsovereenkomst. Tabel 4.2 laat zien dat het merendeel van deze werknemers onder een cao valt via een bedrijfstak-cao.

Tabel 4.1: Ontwikkeling aantal aangemelde reguliere cao's (zie uitleg bij figuur 4.5) en bijbehorende aantal werknemers cao's (SZW, Jaarrapportage 2012)

	cao's	werknemers
2008	716	5.863.500
2009	748	6.149.500
2010	709	6.372.100
2011	688	6.128.500
2012	700	6.002.500

Tabel 4.2: Het onder de aangemelde cao's vallend aantal werknemers

	ondernemings-cao's	bedrijfstak-cao's
2008	543.000	5.320.500
2009	594.500	5.555.000
2010	574.100	5.798.000
2011	531.000	5.597.500
2012	550.500	5.452.000

Cao's worden ingedeeld op basis van twee criteria. Op de eerste plaats kan een onderscheid gemaakt worden op basis van het soort cao (bedrijfstak-cao's en ondernemings-cao's). Daarnaast wordt een indeling gemaakt op basis van het type cao (een reguliere regeling, een regeling voor vervroegde uittreding, een fonds voor opleiding en ontwikkeling, een sociaal fonds, een overige regeling). Onderstaande tabel geeft een overzicht van deze soorten en typen cao's voor 2012.

Tabel 4.3: Aantal cao's uitgesplitst naar soort en naar type, voorjaar 2012 (SZW, Jaarrapportage 2012)

type	soort		
	bedrijfstakken	ondernemingen	totaal
REG	196	504	700
VUT	26	2	28
O&O	15	-	15
SF	58	-	58
OVE	8	225	233
totaal	303	731	1034

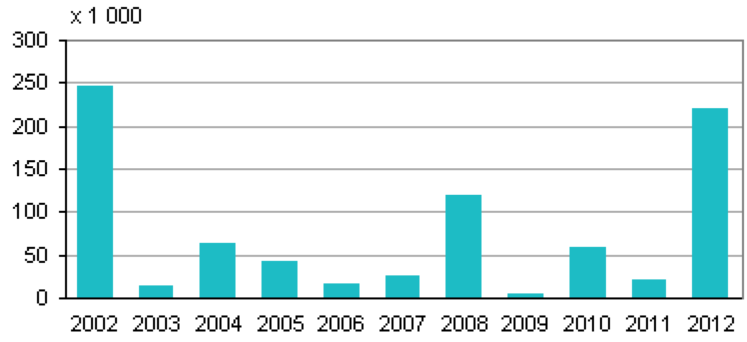
Dispensatieverzoeken
Van de verplichtstelling voor de hele sector van een cao kan worden afgeweken. Cao-partijen regelen ontheffing in beginsel zelf. Naast deze ontheffingsmogelijkheid is het mogelijk dispensatie te verkrijgen via de minister. Op grond van artikel 2 Wet AVV is de minister bevoegd uitzonderingen te maken op de algemeenverbindendverklaring. Wanneer sprake is van rechtstreekse gebondenheid aan een eigen rechtsgeldige ondernemings- of subsector-cao kan hiervoor een schriftelijk dispensatieverzoek ingediend worden door de betrokken cao-partijen.

De vereisten voor dispensatie en de hiervoor geldende procedure zijn per 1 januari 2007 aangescherpt. De aanleiding hiervoor lag in het toenemend aantal dispensatieverzoeken waarbij discussie was over het kennelijke oogmerk van de dispensatie, namelijk het ontduiken van de avv'de cao. Sindsdien wordt dispensatie van avv alleen verleend indien vanwege zwaarwegende argumenten toepassing van de bedrijfstak-cao door middel van avv redelijkerwijze niet gevergd kan worden. Van zwaarwegende argumenten is met name sprake als de specifieke bedrijfskenmerken op essentiële punten verschillen van de ondernemingen die tot de werkingssfeer van de algemeen verbindend verklaarde cao gerekend kunnen worden.

In de periode van 1 januari 2007 tot en met 31 december 2012 werden in totaal 144 dispensatieverzoeken ingediend. De meeste dispensatieverzoeken waren afkomstig uit de sector zakelijke dienstverlening (38), waarvan de meeste verzoeken voor rekening kwamen van de uitzendsector. Van deze dispensatieverzoeken werden er 37 toegewezen en 75 afgewezen. In totaal zijn 25 dispensatieverzoeken op procedurele gronden afgewezen en 50 dispensatieverzoeken op inhoudelijke gronden afgewezen.

Stakingsdagen
Werknemers kunnen staken om tegemoetkoming aan gestelde eisen af te dwingen. Over het algemeen kent Nederland een relatief grote arbeidsrust en weinig stakingsdagen. In 2012 gingen in Nederland 219.000 arbeidsdagen verloren. In de periode 2002–2012 varieerde het aantal gestaakte dagen tussen 245.000 in 2002 en 5.000 in 2009. Met 219.000 stakingsdagen is het aantal verloren arbeidsdagen in 2012 relatief hoog. Ruim de helft was het gevolg van de staking in de schoonmaaksector wegens vastgelopen cao-overleg. Ook in het onderwijs werd veel gestaakt wegens verzet tegen kabinetsplannen.

Figuur 4:2: Overzicht verloren arbeidsdagen 2002 - 2012



Bron: CBS

Lidmaatschap vakbonden
Ongeveer 1,8 miljoen Nederlanders waren in maart 2012 (peildatum CBS) lid van een vakbond. De ledentallen waren daarmee (licht) afgenomen ten opzichte van gerapporteerde cijfers in de beleidsdoorlichting van 2008.

Tabel 4.4: Ledenaantallen vakorganisaties (CBS Statline, maart 2012)

Vakcentrales	2006	2006 in %	2012	2012 in %
FNV	1171	63	1180	64
CNV	342	18	341	18
MHP	161	9	132	7
overige	192	10	196	11
Totaal (x 1000)	1866	100	1849	100

De organisatiegraad van werknemers is het percentage werknemers dat lid is van een vakbond. De organisatiegraad was 24% in 2006 (beleidsdoorlichting 2008) en 20% in 2011. De terugloop van de organisatiegraad wordt onder meer veroorzaakt doordat er minder werkende vakbondsleden zijn, terwijl de beroepsbevolking is toegenomen. In de jaren '60 bedroeg de organisatiegraad ongeveer 40% en in de jaren '80 ruim 30%. Overigens is de huidige organisatiegraad niet uitzonderlijk laag, tussen 1920 en 1930 kende Nederland ook een organisatiegraad van ongeveer 20%. Daarnaast is sinds het begin van deze eeuw ook sprake van vergrijzing van de vakverenigingen.

De huidige organisatiegraad kan deels verklaard worden uit de omstandigheid dat cao's ook gelden voor niet-vakbondsleden. Hierdoor is er sprake van *free rider*-gedrag, het gratis meeliften op de door vakbonden gemaakte afspraken zonder lid te zijn. Het feitelijke draagvlak van de vakbonden is mogelijk dan ook hoger dan de hier weergegeven formele representativiteit. Dit neemt niet weg dat tijdens de verslagperiode discussie is gevoerd over de uitdagingen voor het stelsel en de positie van de vakorganisaties, zoals ook tot uitdrukking is gebracht in het eerdergenoemde SER-advies (paragraaf 4.3).

Waarderingscijfers voor cao en avv en voor instituties in de polder
Onderstaande figuur geeft de ontwikkeling van de waardering van werkgevers weer voor enkele kenmerkende onderdelen van het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen, door middel van

een rapportcijfer voor belangrijkheid (bron: TNO, WEA 2012). Dit overzicht is aangevuld met de waardering van werknemerszijde (TNO, NEA 2011). Door de opzet en frequentie van genoemde onderzoeken is geen sprake van volledig vergelijkbare reeksen voor de verslagperiode. Wat vooral opvalt is de waardering van werknemers voor het instrument cao. Dit instrument wordt net als in de beleidsdoorlichting 2008 gewaardeerd met een 8. De tevredenheid met de eigen cao blijkt onder werknemers gestegen te zijn tot 6.8 in vergelijking met het waarderingscijfer 6.59 in de beleidsdoorlichting 2008. De waardering van werkgevers voor het instrument cao is tijdens de verslagperiode stabiel gebleven.

Tabel 4.5: waardering instituties

	Non-profit			Profit			Werknemers
	2008	2010	2012	2008	2010	2012	2011
Het bestaan van CAO's	6.7	7.0	7.0	6.1	6.3	6.2	7.99
Tevredenheid met eigen cao	6.6	6.9	6.7	6.4	6.7	6.6	6.80
Het bestaan van werkgeversorganisaties	6.4	6.9	6.7	5.9	6.2	6.1	-
Het bestaan van vakorganisaties	5.9	6.1	5.8	4.7	4.9	4.7	7.01
Tevredenheid met functioneren (eigen) vakbond	-	-	-	-	-	-	6.09
Tevredenheid met functioneren OR	6.5	6.5	6.5	6.5	6.6	6.7	6.35

4.2. Doorwerking van afspraken en resultaten van sociaaleconomisch overleg

Het uitgangspunt van de Nederlandse arbeidsverhoudingen is zelfregulering door sociale partners. Dit laat onverlet dat de overheid op sociaaleconomisch terrein haar eigen verantwoordelijkheid heeft. Afstemming en coördinatie van overheidsbeleid en het beleid van sociale partners vormen dan ook een logische aanvulling op dit uitgangspunt. Het centraal overleg tussen vertegenwoordigers van vakbonden en werkgeversorganisaties en de centrale overheid is een instrument om draagvlak voor sociaaleconomisch kabinetsbeleid te creëren, initiatieven voor co-regulering te ontplooien, en stabiele en evenwichtige arbeidsverhoudingen te bevorderen.

Het sociaaleconomische overleg tussen sociale partners en de overheid leidt regelmatig tot akkoorden die beogen de arbeidsmarkt en de het arbeidsvoorwaardenoverleg te beïnvloeden. Daarbij zijn sociale partners zich bewust van hun verantwoordelijkheid en zijn zij vanuit die rol bereid mee te werken aan het verbeteren van de sociaaleconomische situatie in Nederland. Een goed voorbeeld daarvan is dat sociale partners bij economische tegenwind meewerken aan het afremmen van de contractloonontwikkeling ten behoeve van de werkgelegenheid. Daarnaast zijn ingrijpende veranderingen in de sociale zekerheid mede in overleg met sociale partners tot stand gekomen, zoals introductie van de Wet Inkomen naar Arbeidsvermogen als vervanging van de WAO, de aanpassingen in de Werkloosheidswet en de Wet Werk en Bijstand. Daarnaast zijn sociale partners betrokken geweest bij de afschaffing van de vervroegde uittreding.

Sociaaleconomische akkoorden hebben in ons overlegsysteem vooral een draagvlakfunctie. Zij verschillen qua reikwijdte en inhoud. Ten tijde van economische recessies worden omvangrijke akkoorden gesloten, in betere sociaaleconomische tijden wordt vooral de grote lijn in de gaten gehouden of wordt ingezoomd op meer specifieke arbeidsmarktknelpunten. Tijdens de verslagperiode heeft het sociaaleconomisch overleg op centraal niveau vooral in het teken gestaan

van de crisis en de daaropvolgende recessie. Dit leidde tot akkoorden in 2008 (Najaarsoverleg over bevordering arbeidsparticipatie), 2009 (crisisakkoord) en in 2011 (pensioenakkoord).

Ondanks de onmiskenbare betrokkenheid bij de vorming van het sociaaleconomische beleid zijn één-op-één effecten van het centraal overleg meestal moeilijk aanwijsbaar. Wel blijkt uit monitoring van de daar besproken onderwerpen een agenderende functie van het centraal overleg: de betreffende onderwerpen komen als het ware in beweging op de decentrale cao-tafels. Uiteindelijk heeft de overheid echter geen doorslaggevende invloed op de mate waarin de op centraal niveau gemaakte afspraken ook daadwerkelijk worden vastgelegd in decentrale cao's. Om zicht te krijgen op deze doorwerking monitort het ministerie van SZW de afspraken die sociale partners in cao's vastleggen, bijvoorbeeld over duurzame inzetbaarheid, gezondheid, scholing, mobiliteit en oudere werknemers. Cao-afspraken over loonmatiging zijn doorgaans het beste terug te voeren op voorafgaande afspraken op centraal niveau. Uit recent onderzoek van Ecorys (2013) blijkt dat het veel voorkomen van cao-afspraken over met name scholing en gezondheid positief is en kan bijdragen aan het bevorderen van duurzame inzetbaarheid. Bovendien blijkt dat veel onderzochte aspecten op de terreinen gezondheid, scholing en mobiliteit in de praktijk (veel) vaker voorkomen dan op grond van het aantal cao-afspraken zou worden verwacht. Hieruit blijkt dat het onvoldoende is uitsluitend te kijken naar cao-afspraken.

Hoewel er geen sprake is van eenduidige conclusies over de merites van de Nederlandse overlegeconomie, lijkt het al met al aannemelijk dat het overleg met sociale partners een positieve bijdrage levert aan de sociaaleconomische ontwikkeling. Overleg lijkt vooral van waarde voor het verwerven van draagvlak voor het bijsturen van de economie en voor het vermogen in te spelen op economische ontwikkelingen, zoals dit bijvoorbeeld ook blijkt uit figuur 4.1. Het Nederlandse model kan (mede) resultaten boeken doordat er sprake is van doorwerking van centraal gemaakte afspraken naar het decentrale niveau. Dit komt tot uitdrukking in een verantwoorde loonontwikkeling en in afspraken over arbeidsmarktknelpunten.

Subsidieregeling Kwaliteit Arbeidsverhoudingen
Met de Subsidieregeling Kwaliteit Arbeidsverhoudingen is beoogd kleinschalige vernieuwende projecten te ondersteunen die een bijdrage leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de arbeidsverhoudingen. Uit de evaluatie van de periode 2008 - 2012 (Bureau Bartels, 2013) blijkt dat de regeling in deze jaren heeft bijgedragen aan het in gang zetten van extra initiatieven. Een grote diversiteit aan projecten is ondersteund (45 projecten voor een totaalbedrag van € 1.371.635,-) met de nadruk op medezeggenschap en modernisering van cao's. Voor het overige beweegt het instrument mee met actuele thema's en sluit het aan bij belangrijke vraagstukken die spelen op het terrein van de arbeidsverhoudingen. De opbrengsten van deze projecten zijn in overgrote meerderheid vernieuwend. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan volgens de onderzoekers wel meer doen aan verspreiding van de projectresultaten. De impact van de projectresultaten op de kwaliteit van de arbeidsverhoudingen blijkt lastig meetbaar. Projecten hebben vooral bijgedragen aan inhoudelijke discussie over (deelaspecten van) arbeidsvoorwaarden, aan beleidsontwikkeling op deze thema's bij betrokken organisaties en aan betere verhoudingen tussen werkgevers en werknemers.

4.3. Beleidsmatige ontwikkelingen

De verslagperiode 2008-2012 kende drie dominante ontwikkelingen op het terrein van het sociaaleconomische overleg.

Flexibiliteit en maatwerk bij collectieve arbeidsvoorwaardenvorming
Tot 2008 werd de discussie rond flexibiliteit en maatwerk bij de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming vooral ingegeven door de toenemende internationalisering, flexibilisering van de arbeid en individualisering. Deze discussie werd vanaf 2008 verscherpt door de ingezette economische crisis. De economische ontwikkelingen vereisten dat bedrijven en (sub)branches hun arbeidsvoorwaarden goed en snel konden laten meebewegen met de snel veranderende (arbeids)marktomstandigheden. Deze omstandigheden verschilden sterk voor (sub)branches en ook voor individuele bedrijven. Vanaf 2008 werd de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming gekenmerkt door een duidelijk waarneembare neergaande trend in de loonontwikkeling (zie figuur 1). De inzet van de overheid in deze periode was er op gericht sectoren te stimuleren meer maatwerk toe te passen om het aanpassingsvermogen van het bedrijfsleven te ondersteunen. Dit heeft onder meer geleid tot een aanbeveling van de Stichting van de Arbeid om transparante dispensatieregelingen in cao's op te nemen. Hiermee kunnen cao-partijen individuele bedrijven in staat stellen van de cao af te wijken indien dat nodig is. Dit wordt ondersteund met een wijziging van het Toetsingskader avv: wanneer een cao een dispensatieregeling bevat, moet deze in elk geval transparant zijn.

Draagvlak voor cao's en avv
Bij het functioneren van het stelsel is draagvlak onder zowel werkgevers als werknemers van groot belang. Het gaat hierbij niet zozeer om het formele draagvlak (het aantal leden van vakbonden en werkgeversorganisaties) maar vooral om het feitelijk draagvlak (de waardering door leden en niet-leden, zie tabel 4.5.). Hoewel het draagvlak voor cao-afspraken op dit moment voldoende aanwezig is (zie hieronder), kan het op (middel)lange termijn onder druk komen te staan. Hierbij spelen maatschappelijke ontwikkelingen een rol zoals individualisering, decentralisering in de arbeidsvoorwaardenvorming en flexibilisering in arbeidsrelaties: gedacht kan worden aan de groei van het aantal zzp'ers en het effect daarvan op bedrijfstak-cao's. Tijdens de verslagperiode is ook discussie gevoerd over 'selectief avv'. Dit houdt in dat slechts avv wordt verleend als de cao inhoudelijk tegemoet komt aan kabinetsbeleid. Een dergelijk ingrijpen in de contractsvrijheid, waarbij avv een expliciet sturend karakter zou krijgen, werd echter ongewenst geacht.

Een breed draagvlak voor cao's is van groot belang voor de totstandkoming van cao-afspraken die het bedrijfs- of sectorbelang overstijgen. Dit zijn bijvoorbeeld afspraken over scholing, intersectorale mobiliteit en de civielrechtelijke handhaving van cao's. Een te smal draagvlak draagt het risico in zich dat de private inzet voor het realiseren van zaken die in het algemeen belang zijn minder wordt. De modernisering van het cao-stelsel en het vergroten van het draagvlak zijn vooral taken van sociale partners zelf. Zij leveren veel inspanningen om het draagvlak voor cao's te vergroten. Medio 2012 is de SER om advies gevraagd over draagvlak van cao's. De kern van het (in september 2013 aangeboden) advies is dat het huidige cao-stelsel goed functioneert en niet gewijzigd behoeft te worden. De SER constateert dat op dit moment sprake is van voldoende feitelijk draagvlak voor de cao en de cao-afspraken. Om de huidige rol van het cao-stelsel voor de sociaal-economische positie te kunnen behouden is het volgens de SER nodig dat cao's kunnen rekenen op voldoende steun, zowel van direct betrokkenen alsook maatschappelijk en politiek. Deze steun is mede afhankelijk van de organisatiegraad van de cao-partijen. Het vergroten van het ledental van werkgevers- en werknemersorganisaties en de vergroting van de betrokkenheid van leden en niet-leden bij de cao is daarom volgens de SER een belangrijke opdracht aan partijen. Het kabinetsstandpunt bij dit rapport is voorzien voor november 2014.

Neerwaartse druk op de arbeidsvoorwaarden en de naleving van cao's.

In de afgelopen jaren zijn de arbeidsvoorwaarden in een aantal sectoren steeds meer onder druk komen te staan. Voor een deel heeft dit te maken met de toename van het aantal beschikbare arbeidskrachten uit andere landen van de EU, vooral de recente toetreders uit Oost-Europa. Voor deze werknemers kunnen de loonverschillen tussen Nederland en die landen aanleiding zijn om genoegen te nemen met naar Nederlandse maatstaven gemeten slechtere arbeidsvoorwaarden. Voor een ander deel heeft dit te maken met toegenomen binnenlandse en buitenlandse concurrentie in bepaalde sectoren (bijv. transport en bouw). Door de krappere marges die hiermee gepaard gaan is het voor een aantal werkgevers aantrekkelijk om zodanig op arbeidskosten te besparen dat de grenzen van de wet in zicht komen of worden overschreden. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in aanbestedingsketens waarin opdrachtnemers gedwongen worden tegen dumptarieven diensten te verlenen, bijvoorbeeld in de bouw en schoonmaakbranche. Door het vrije verkeer van diensten en werknemers worden complexere internationale constructies mogelijk. Maar de problematiek beperkt zich niet tot buitenlandse werknemers. Ook voor werknemers in Nederland staan de arbeidsvoorwaarden in bepaalde gevallen onder druk.

Het komt voor dat werkgevers de arbeidskosten drukken op een oneigenlijke manier door zich niet te houden aan de in de cao afgesproken arbeidsvoorwaarden. In de praktijk blijkt dat vooral buitenlandse werknemers niet bekend zijn met die arbeidsvoorwaarden. En in veel sectoren wordt de naleving van de cao niet gecontroleerd door cao-partijen. Veel werkgevers houden zich aan de regels en zorgen ervoor dat werkenden in Nederland volgens het juiste (cao-)loon worden betaald. Die werkgevers en opdrachtgevers die over de randen van de wet heengaan, krijgen echter in toenemende mate te maken met maatregelen waarmee zogenaamde schijnconstructies worden aangepakt. Bij deze vorm van oneigenlijke concurrentie is cao-handhaving door cao-partijen zelf, eventueel met een aanvullende rol voor de Inspectie SZW, wezenlijk om uitholling van de cao tegen te gaan. De afspraken hierover in het sociaal akkoord en in het Actieplan Aanpak Schijnconstructies worden dan ook onderschreven in het eerdergenoemde SER-advies.

4.4. Conclusie

Afgaande op de ontwikkelingen in de verslagperiode kan de voorzichtige conclusie worden getrokken dat het wettelijke stelsel van cao en avv ruimte biedt om ontwikkelingen te accommoderen. Tegelijkertijd moet echter geconcludeerd worden dat de uitdaging voor de komende periode zal zijn hoe in de vorming van collectiviteiten voldoende flexibiliteit kan worden ingebouwd zodat cao-afspraken voldoende gedragen kunnen blijven door de cao-partijen, hun achterban en niet-leden. Daarbij zal het er om gaan flexibiliteit te bieden en tegelijkertijd te voorkomen dat er oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden kan plaatsvinden.

5.Arbeidsmigratiebeleid

5.1. Aanleiding en doelstelling

In artikel 1 van de SZW-begroting is onder meer opgenomen dat de overheid zorg draagt voor een op de arbeidsmarkt toegesneden arbeidsmigratiebeleid.
Deze opdracht, zo komt in dit hoofdstuk naar voren, kan het kabinet in steeds mindere mate realiseren. De uitbreiding van de EU, en daardoor het toegenomen aantal personen dat van het vrije verkeer van werknemers gebruik kan maken, heeft tot gevolg dat Nederland steeds minder in staat is om door middel van nationale maatregelen de toegang van arbeidsmigranten tot de Nederlandse arbeidsmarkt te reguleren.

Het nationale arbeidsmigratiebeleid

In reactie op het actieve wervingsbeleid van Nederland in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw, geldt sinds de jaren tachtig een restrictief toelatingsbeleid waarbij arbeidsmigranten alleen maar toegang krijgen tot onze arbeidsmarkt als er geen arbeidsaanbod uit Nederland is of uit de overige lidstaten van de EU (het zogenoemde prioriteitgenietend arbeidsaanbod). Daarnaast is de laatste jaren steeds meer het besef gekomen dat de Nederlandse economie hoogopgeleide werknemers nodig heeft om concurrerend te kunnen blijven met andere landen. Het is bijvoorbeeld de ambitie van dit kabinet om de positie van Nederland in de top vijf van de meest concurrerende economieën de komende jaren verankeren en versterken.[63] Het toelaten (en binden) van hoogopgeleiden draagt bij aan de ontwikkeling van ons land als kenniseconomie Hieruit voortvloeiend is in 2004 de Kennismigrantenregeling ingevoerd.[64] Deze regeling heeft tot doel het voor werkgevers zo makkelijk mogelijk te maken om buitenlands talent aan trekken.

Deze twee hoofddoelstellingen hebben geleid tot een duaal stelsel: aan de ene kant is het selectief waar het gaat om toelating tot de onderkant van de markt en het middensegment, aan de andere kant is het laagdrempelig voor hoogopgeleide werknemers voor het topsegment van de arbeidsmarkt, zonder de mogelijkheid van misbruik uit het oog te verliezen.

In de respectieve Kamerstukken over het arbeidsmigratiebeleid hebben deze doelstellingen een meer concrete formulering gekregen:

- Het toelaten van personen van wie verwacht mag worden dat zij door hun arbeidsactiviteiten een bijdrage leveren aan de welvaart.
- Het beschermen van de binnenlandse arbeidsmarkt door slechts die werknemers toe te laten van wie is vastgesteld dat zij een functie zullen gaan vervullen waarvoor geen prioritair arbeidsaanbod beschikbaar is (tenzij het kenniswerkers zijn).
- Het beschermen van de nationale arbeidsverhoudingen en het tegengaan van oneerlijke concurrentie door te bewaken dat arbeidsmigranten marktconform worden beloond en tenminste het wettelijk minimumloon ontvangen.
- Het voorkomen en bestrijden van illegaal verblijf en illegale tewerkstelling.

De Europese context

Het nationale arbeidsmigratiebeleid kan niet los worden gezien van de ontwikkelingen binnen de EU. De EU is sinds 1995 met 16 landen uitgebreid, waardoor het totaal aantal lidstaten op 28 is

---

[63] Regeringsverklaring Rutte-II. Inmiddels is Nederland gedaald van de vijfde naar de achtste plaats op de wereldranglijst van sterkste economieën (Global Competitiveness Index van het World Economic Forum).
[64] De Kennismigrantenregeling is opgenomen in het Besluit uitvoering wet arbeid vreemdelingen (artikel 1d).

gekomen (waarvan tussen 25 het vrije verkeer van werknemers geldt). Volgens de laatste schatting verbleven er in 2010 ongeveer 340.000 onderdanen van Midden- en Oost-Europese landen in Nederland. Ook het aantal migranten uit Zuid-Europa neemt toe. De komst van deze arbeidsmigranten heeft veranderingen op de Nederlandse arbeidsmarkt teweeg gebracht. Een groot deel van de arbeidsmigranten is werkzaam in tijdelijke banen, en in sommige sectoren zijn arbeidmigranten oververtegenwoordigd.

Naast de voordelen die Nederland geniet van het vrije werknemersverkeer, zijn er ook ongewenste effecten. De komst van deze migrantengroep heeft in sommige situaties tot problemen geleid. Zo worden sommigen slachtoffer van uitbuiting door malafide werkgevers, werken arbeidsmigranten vaak meer uren dan ze betaald krijgen en is sprake van dure, maar slechte huisvesting. Ook doen EU-burgers een toenemend beroep op sociale voorzieningen en is sprake van overlast. Omdat deze arbeidsmigranten vrije toegang tot onze arbeidsmarkt hebben, is de vraag onontkoombaar wat de voorwaarden zijn waaronder deze arbeidsmigranten het best op de Nederlandse arbeidsmarkt kunnen functioneren; niet alleen vanuit het perspectief van de arbeidsmarkt, maar ook uit dat van de arbeidsmigrant.

5.2. Ingezette instrumenten

<u>Arbeidsmigratie binnen de EU</u>
Het kabinet werkt sinds 2010 intensief samen met gemeenten aan de aanpak van knelpunten rondom arbeidsmigratie uit de nieuwe lidstaten, in het project EU-arbeidsmigratie, onder regie van de minister van SZW. De gemeenten Den Haag, Rotterdam en Westland fungeren als ‘voortrekkergemeenten’. Rijk en gemeenten hebben een pakket aan maatregelen ingezet op de terreinen voorlichting en registratie; werk en handhaving; sociale voorzieningen; huisvesting; inburgering en onderwijs; terugkeer. In aanvulling hierop is in 2012 het programma Aanpak Malafide Uitzendbureaus gestart, en is in 2013 een actieplan gepresenteerd om schijnconstructies te bestrijden. In dit actieplan wordt ingegaan op de aanpak van schijnzelfstandigheid, de ontduiking van het minimumloon, misbruik bij premieafdracht, ontduiking van cao’s, gefingeerde dienstverbanden en migratieconstructies.

In de afgelopen periode zijn tal van maatregelen genomen. Daarbij kan onder meer aan het volgende worden gedacht.

- Er is een registratieplicht ingevoerd voor uitzendbureaus waardoor de uitzendmarkt transparanter wordt (een groot deel van de arbeidsmigranten komt naar Nederland via uitzendbureaus).
- Er zijn meer mogelijkheden voor publiekprivate samenwerking om naleving van de cao te bevorderen.
- Het Rijk en gemeenten hebben de afgelopen jaren gewerkt aan een pakket van maatregelen om de registratie van EU-arbeidsmigranten te verbeteren.
- Vooruitlopend op een wettelijke regeling lopen pilots in Rotterdam en Vaals, waarin de zogenoemde omkeerregeling wordt toegepast. In geval van twijfel vraagt de gemeente eerst aan de IND of de toekenning van bijstand leidt tot het einde van het verblijfsrecht, voordat daadwerkelijk bijstand wordt toegekend.
- EU-burgers die korter dan drie maanden in Nederland verblijven, hebben geen toegang tot de maatschappelijke opvang.
- Van overlastgevers, veelplegers en EU-burgers die een onredelijk beroep op bijstand doen, wordt het verblijfsrecht beëindigd.

In de afgelopen periode heeft de focus ook met name gelegen op het aanpakken van problemen met malafide uitzendbureaus en het voorkomen van risico's op oneigenlijk concurrentie op arbeidsvoorwaarden als gevolg van de komst van arbeidsmigranten uit de nieuwe lidstaten.

Arbeidsmigratie van buiten de EU

Het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid voor migranten van buiten de EU is neergelegd in de Wet arbeid vreemdelingen uit 1995 (Wav) en lagere regelgeving.[65]

Tewerkstellingsvergunning

Het centrale instrument in de Wet arbeid vreemdelingen is de tewerkstellingsvergunning (twv), die wordt aangevraagd door en verleend aan een werkgever. Hoofdregel is dat een werkgever een twv nodig heeft als hij een arbeidsmigrant wil tewerkstellen uit een land waarvoor geen vrij werknemersverkeer geldt.[66] De bevoegdheid voor het afgeven van twv's is aan het UWV opgedragen. Het UWV geeft een tewerkstellingsvergunning af als aan drie hoofdvoorwaarden is voldaan:[67]

- er is geen prioriteitgenietend aanbod (werkzoekenden in Nederland en de rest van de EU)
- de werkgever heeft voldoende wervingsinspanningen verricht,
- de arbeidsvoorwaarden zijn marktconform.

Vrijstelling tewerkstellingsvergunning

Een aantal categorieën vreemdelingen mag op diverse gronden werken zonder twv, bijvoorbeeld om internationale handelscontacten te bevorderen, of omdat op grond van internationaalrechtelijke bepalingen geen twv mag worden gevraagd. Het gaat bijvoorbeeld om de volgende categorieën werknemers:

- Werknemers die een bijdrage leveren aan de Nederlandse kenniseconomie. In de eerste plaats kan daarbij worden gedacht aan werknemers die gebruik maken van de Kennismigrantenregeling (zie hierna). Een ander voorbeeld is het wetenschappelijk personeel dat door universiteiten van buiten de Europese Economische Ruimte of Zwitserland wordt aangetrokken.
- Werknemers wier werkzaamheden uit hun aard niet tot verdringing leiden, omdat deze werkzaamheden niet kunnen worden verricht door het prioriteitgenietend aanbod. Daarbij valt te denken aan vertegenwoordigers van buitenlandse bedrijven die hier in Nederland zakelijk besprekingen houden met hun handelspartners.
- Werknemers die werkzaamheden verrichten waarvan het niet redelijk is een twv-vereiste te stellen. Dit gaat bijvoorbeeld om de gezinsleden van personen met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.
- Werknemers die in het kader van vrij verkeer van diensten vanuit een andere EU-lidstaat tijdelijk in Nederland komen werken om een dienst te verrichten. Het gaat om werknemers voor wie geen vrij verkeer van werknemers geldt, bijvoorbeeld Kroaten die in dienst zijn van een Kroatisch bedrijf, of Turkse werknemers van een Duits bedrijf. Voor deze werknemers is geen twv vereist, wel geldt met betrekking tot hen een notificatieplicht: zij moeten bij UWV worden gemeld.

[65] Besluit uitvoering Wav en het Delegatie- en uitvoeringsbesluit Wav.
[66] Het vrije werknemersverkeer geldt nog niet voor onderdanen van Kroatië en (tot 1 januari 2014) van Bulgarije en Roemenië.
[67] Daarnaast kunnen nog andere criteria gelden, zoals het bieden van gepaste huisvesting.

Kennismigranten
Om de toelatingsprocedure voor hoogopgeleiden te vereenvoudigen is in 2004 de Kennismigrantenregeling ingevoerd.[68] Bedrijven die een beroep doen op deze regeling hoeven geen twv aan te vragen. Zij kunnen volstaan met een aanvraag om een verblijfsvergunning van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Om de kennismigrant te definiëren, is gekozen voor één objectief criterium: het salariscriterium. Het salaris van een werknemer weerspiegelt immers zijn waarde op de Nederlandse arbeidsmarkt. Voor een belangrijk deel wordt deze waarde bepaald door de opleiding van de arbeidsmigrant. Er is echter afgezien van de voorwaarde dat de kennismigrant over een bepaald niveau van opleiding moet beschikken, omdat het opleidingsniveau als zodanig niet bepalend is voor de arbeidsproductiviteit en de innovativiteit van de arbeidsmigrant. Zo kunnen ook MBO-ers in met name het MKB een belangrijke bijdrage leveren aan de Nederlandse economie. Bovendien worden hiermee fraudegevoelige procedures voor de erkenning van buitenlandse diploma's vermeden. Als een werknemer een salaris ontvangt van tenminste € 52.010 (30-plussers), € 38.141 (30-minners) of € 27.336 (in Nederland afgestudeerde buitenlands studenten) wordt hij aangemerkt als Kennismigrant.[69]

Vrijstelling arbeidsmarkttoets
Daarnaast is er nog een categorie werknemers voor wie wel een twv nodig is, maar voor wie niet aan alle voorwaarden van de Wav wordt getoetst. Zo wordt voor studenten met een bijbaan niet aan de arbeidsmarkt getoetst.

Handhaving door Inspectie SZW
Als een werkgever zich niet aan de Wav houdt, bijvoorbeeld door vreemdelingen illegaal tewerk te stellen, legt de ISZW een bestuurlijke boete op. De op te leggen boetes zijn nader geregeld in de Beleidsregels boeteoplegging Wav.

Europese instrumenten
Op grond van het EU-Verdrag[70] is de EU bevoegd een communautair arbeidsmigratiebeleid te formuleren. De Europese Commissie heeft in 2001 een voorstel gepresenteerd voor een algemene richtlijn over arbeidsmigratie. Omdat de lidstaten de mogelijkheid om zelf de toelatingscriteria voor arbeidsmigranten te bepalen, niet uit handen wilden geven, heeft de Commissie dit voorstel weer ingetrokken. In plaats daarvan heeft de Europese Commissie, na consultatie van de lidstaten, vier richtlijnen voorgesteld: op het terrein van kenniswerkers (Blue Card), de single permit, seizoensarbeid, intra corporate transferees.

- Blue Card: in juni 2011 is de richtlijn inzake de EU Blue Card in Nederland ingevoerd. Deze richtlijn heeft als doel de Europese Unie beter in staat te stellen hooggekwalificeerde werknemers uit derde landen aan te trekken. Het aantal deelnemers aan deze regeling is in Nederland beperkt (in 2011 minder dan 10 vreemdelingen), omdat de nationale kennismigrantenregeling laagdrempeliger is. Dit komt omdat voor de Blue Card een HBO/WO-diploma vereist is én een minimumsalaris van €60.952 bruto per jaar, terwijl de nationale kennismigrantenregeling enkel een salariscriterium kent van €52.010 bruto per jaar.
- Single permit: dit betreft de invoering van één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor zowel werk als verblijf. De richtlijn heeft als doel de procedure voor de vreemdeling efficiënter te maken. De richtlijn verplicht dat er voor een deel

[68] Besluit van 28 september 2004 tot wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen in verband met de toelating van kennismigranten Stbl. 2004, nr. 481
[69] Bedragen 2013
[70] Artikel 79 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

van de derdelanders die met het doel om arbeid te verrichten naar een lidstaat van de Europese Unie willen komen één aanvraagprocedure wordt ingevoerd die leidt tot één gecombineerde vergunning voor zowel verblijf als arbeid. Deze richtlijn moet begin 2014 worden geïmplementeerd.

- Richtlijn Seizoensarbeid: De voorgestelde richtlijn heeft tot doel bij te dragen aan een doeltreffend beheer van de migratiestromen voor de specifieke categorie van seizoenarbeid door de invoering van eerlijke en transparante regels voor toelating en verblijf van seizoenarbeiders. Tegelijkertijd bevat de richtlijn stimulansen en waarborgen om te voorkomen dat een tijdelijk verblijf permanent wordt. Omdat seizoenarbeiders uit derde landen te maken kunnen krijgen met uitbuiting en niet-conforme arbeidsvoorwaarden, voorziet de voorgestelde richtlijn expliciet in diverse rechten voor seizoenarbeiders. Deze richtlijn is nog niet in werking getreden. Het Nederlandse parlement heeft ten aanzien van een voorgestelde richtlijn over seizoensarbeid de "gele kaart-procedure" gevolgd, omdat naar zijn mening het subsidiariteitsbeginsel niet was aangetoond. Bij de overige lidstaten was echter niet voldoende steun om dit voorstel van tafel te krijgen.
- Intra corporate transferees: Doel van de richtlijn is om een transparante procedure op te stellen zodat het eenvoudiger wordt om werknemers van internationale bedrijven tijdelijk in Europa te detacheren, duidelijk harmonisatie van de regels binnen de EU te creëren en een grotere flexibiliteit van de arbeidsmarkt te bewerkstelligen. Drie categorieën werknemers komen in aanmerking: specialisten, managers en trainees. Ook deze richtlijn is nog niet in werking getreden.

Omdat de Europese Commissie slechts een beperkt gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid op het terrein van arbeidsmigratie, zijn het in de praktijk de lidstaten die hun eigen arbeidsmigratiebeleid formuleren.

Wel sluit de Europese Commissie in toenemende mate handels- en associatieakkoorden met derde landen. In deze verdragen worden vaak bepalingen opgenomen op het terrein van tijdelijke arbeidsmigratie. Het betreft hier vooralsnog hoogopgeleide arbeidsmigranten die in de meeste gevallen ook op grond van het Nederlandse nationale beleid tot de arbeidsmarkt kunnen worden toegelaten.

5.3. Beleidsmatige ontwikkelingen

Uitbreiding van de Europese Unie
Zoals hiervoor al is opgemerkt is de EU sinds 1995 met 16 landen uitgebreid, waardoor het totaal aantal lidstaten op 28 is gekomen. Het aantal arbeidsmigranten dat uit de nieuwe lidstaten naar West-Europa is gekomen is veel groter dan aanvankelijk gedacht. Een belangrijke datum in dit verband is 1 april 2007, toen ook ten aanzien van Polen het vrije werknemersverkeer van toepassing werd. Als gevolg van de uitbreiding is een groot arbeidspotentieel ontstaan dat beschikbaar is voor de Nederlandse arbeidsmarkt.

Tabel 5.1: Kerncijfers EU-arbeidsmigratie (bron: CBS)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Schatting totale omvang van het aantal personen uit de MOE-landen in NL**	-	280	305	340	-	-
Aantal personen uit Midden- en Oost-Europa in Nederland geregistreerd als inwoner of werknemer	145	169	179	214	237	-
Aantal geregistreerde werknemers in NL uit Midden- en Oost-Europa	102	117	121	150	166	-
Aantal geregistreerde zelfstandigen in NL uit Midden- en Oost-Europa	5	7	9	9	-	-
Aantal personen afkomstig uit een MOE-land ingeschreven bij NL gemeenten	74	90	102	117	135	-
- waarvan met WW-uitkering	0,8	1	2,1	2,5	3,7	-
- waarvan met WWB-uitkering	2,1	2,2	2,6	2,7	2,8	-

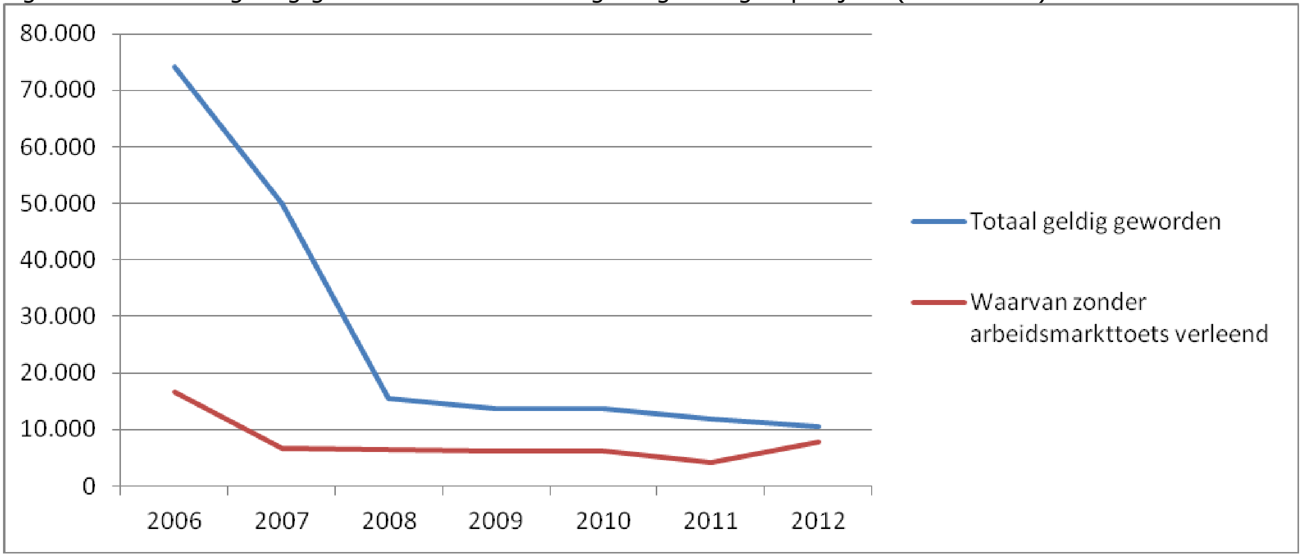
*Onder Midden- en Oost-Europese landen wordt verstaan Bulgarije, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Tsjechië.
**Alternatieve bron: Van der Heijden (2011/2012). Alternatief peilmoment: september. Bron geeft zelf aan dat cijfers als "maximum dienen te worden opgevat"

Een andere ontwikkeling, zowel in Nederland als in de andere EU-landen, is de oplopende werkloosheid als gevolg van de economische crisis. Dat betekent dat er steeds minder mensen van buiten de EU tot Nederland nodig zijn om vacatures in Nederland te vervullen: er is immers voldoende prioriteitgenietend aanbod beschikbaar.

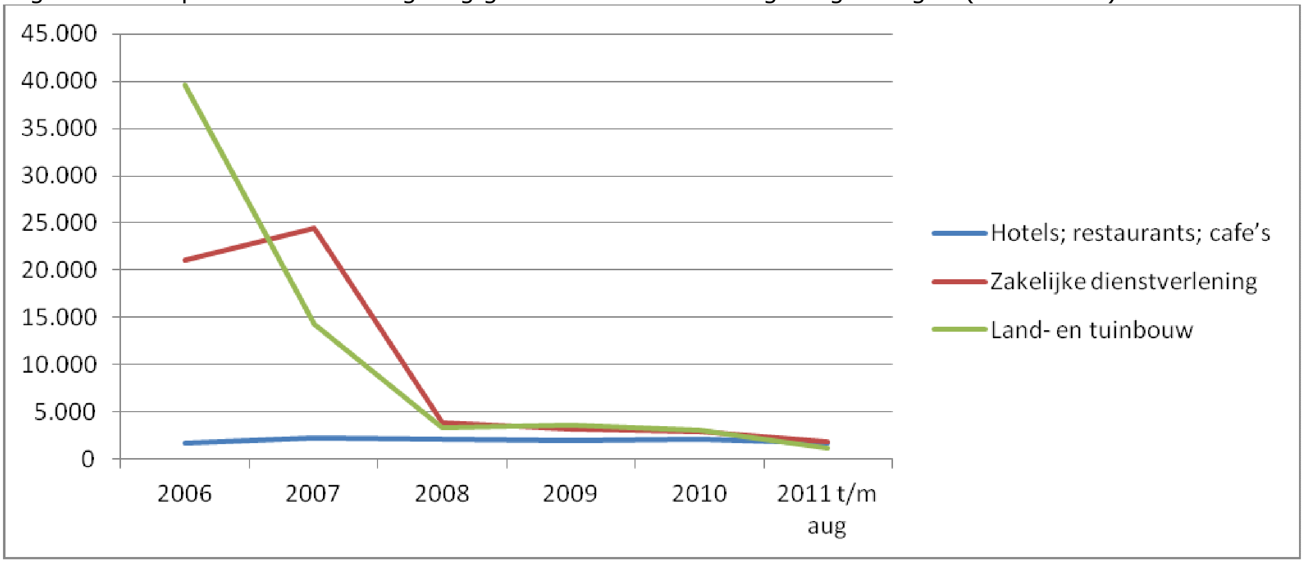
Scherpere toets op prioriteitgenietend aanbod
Het grotere arbeidsaanbod stelt het UWV in staat om kritischer dan voorheen te toetsen of de vacature waarvoor de werkgever een twv aanvraagt, niet kan worden vervuld met prioriteitgenietend aanbod en of de werkgever voldoende inspanningen heeft verricht om dit te realiseren. In de sectoren land- en tuinbouw en Chinese horeca pleegt UWV hiertoe een extra inspanning, samen met de sector zelf. Dit heeft geleid tot een daling van het aantal tewerkstellingsvergunningen. Dit laat zich illustreren aan de hand van de aantallen twv's die in de land- en tuinbouwsector zijn afgegeven. In 2006 werden er voor de land- en tuinbouwsector 39.673 twv's afgegeven. In 2010 waren dat er nog 3.047.

Tot 2007 werd de overgrote meerderheid van het aantal twv's verleend voor Polen. Nu geen twv meer voor hen is vereist, is het aantal vergunningen de afgelopen jaren gedaald van bijna 75.000 in 2006 tot ruim 10.000 in 2012. Zoals onderstaand figuur laat zien is vooral het aantal arbeidsmarktgetoetste twv's teruggelopen (1.820 in 2012). Over 2012 zijn 508 tewerkstellingsvergunningen verstrekt voor werknemers uit Roemenië, 533 voor Bulgaarse werknemers.

Figuur 5.1: Aantal geldig geworden tewerkstellingsvergunningen per jaar (bron: UWV)



Figuur 5.2: Top 3 sectoren voor geldig geworden tewerkstellingsvergunningen (bron: UWV)



Herziening Wet arbeid vreemdelingen

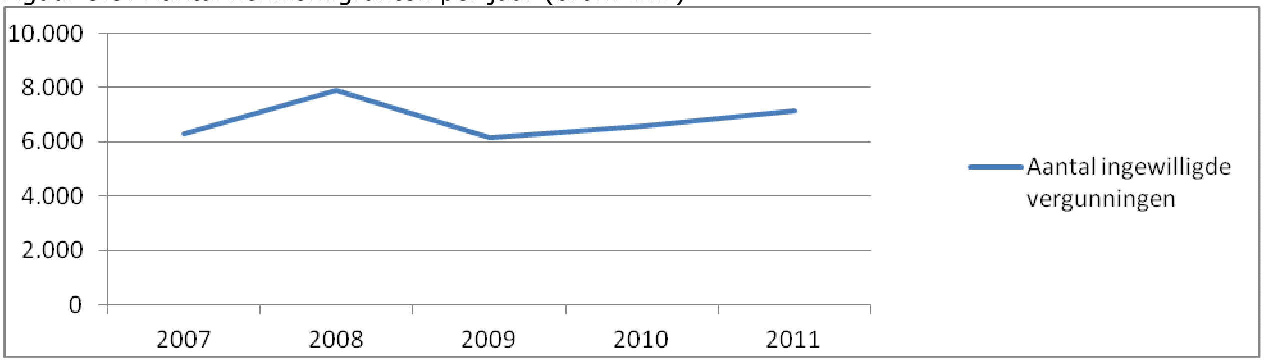
Naast een scherpere toets op prioriteitgenietend aanbod vanwege het verhoogde Europese aanbod, is een wetsvoorstel bij het parlement ingediend dat het UWV in staat stelt eenvoudiger te toetsen aan de arbeidsmarkt. Op grond van de huidige wet toetst het UWV of er geschikt arbeidsaanbod beschikbaar is voor de vacature waarvoor een twv is aangevraagd. Deze toets betekent dat het UWV actief moet onderzoeken of er voor een vacature waarvoor een tewerkstellingsvergunning wordt aangevraagd, geschikte kandidaten beschikbaar zijn. Dit kan in de praktijk een zware bewijslast opleggen aan het UWV. Op grond van de voorgestelde wetswijziging kan het UWV voortaan volstaan met het onderzoeken of er voldoende werkzoekenden op de arbeidsmarkt aanwezig zijn, in plaats van beschikbaar, die aan de functie-eisen van de vacature voldoen. Als dit zo is moet UWV de aanvraag afwijzen. Daarnaast bevat het wetsvoorstel nog enkele andere aanscherpingen van het toelatingsbeleid tot de arbeidsmarkt. Zo kan een quotum worden ingesteld

als een sector zich onvoldoende inspant om werknemers uit het prioriteitgenietend aanbod op te leden voor de functies waarvoor een twv wordt aangevraagd.

Kennismigranten
De afgelopen jaren is het Topsectorenbeleid ontwikkeld. De sectoren waarin Nederland wereldwijd uitblinkt, moeten nog sterker worden gemaakt. Om dat te bereiken, werken overheid, bedrijfsleven, universiteiten en onderzoekscentra samen aan kennis en innovatie. Het aantrekken van buitenlands talent is daarbij een noodzaak. Het ministerie van Economische Zaken is het coördinerend departement. Het ministerie van SZW ondersteunt deze ambitie met de Kennismigrantenregeling.

Gedurende de eerste jaren viel een stijging te zien van het aantal kennismigranten dat naar ons land kwam. Als gevolg van de economische crisis, zette in 2008 een daling in. Hoewel de laatste jaren weer sprake is van een opleving, is het niveau van voor de crisis nog niet bereikt.

Figuur 5.3: Aantal kennismigranten per jaar (bron: IND)



De landen waaruit de kennismigranten vooral afkomstig zijn, zijn India, de Verenigde Staten, China, Japan en Turkije.

De Nederlandse Kennismigrantenregeling is zeer eenvoudig. Toch slaagt Nederland er niet voldoende in hoogopgeleide werknemers aan te trekken. The Boston Consulting Group wijst op OESO-gegevens die laten zien dat het aandeel hooggekwalificeerde immigranten in onze totale beroepsbevolking met 2,4% sterk achterblijft bij het gemiddelde van de OESO-landen van 4,2%.[71] Eenvoudige toelatingscriteria blijken kennelijk niet voldoende om "the best and the brightest" aan te trekken. De OESO[72] en SER[73] zien dan ook aanknopingspunten voor beleid dat wervender is voor buitenlands talent, zoals het verlagen van het salariscriterium van de Kennismigrantenregeling en de verlenging van het zoekjaar voor buitenlandse studenten. Daarbij moet wel voor ogen worden gehouden dat toelatingscriteria op zich zelf geen wervende waarde hebben. Omgevingsfactoren spelen een veel grotere rol. Daarbij kan worden gedacht aan de aanwezigheid van innovatieve en technisch hoogstaande bedrijven ("talent trekt talent aan") en de mogelijkheden die gezinsleden hebben om zich op onze arbeidsmarkt te ontplooien. De vraag hoe Nederland aantrekkelijker kan worden gemaakt voor kennismigranten is een van de onderdelen van de SER-adviesaanvraag over

[71] NL 2030, Contouren van een nieuw Nederlands verdienmodel, The Boston Consulting Group (BCG); In betere banen, WRR; Wat beweegt kennismigranten, SEO
[72] OECD Economic Survey Netherlands 2012, p. 91.
[73] Make it in the Netherlands, Advies 13/01

het arbeidsmigratiebeleid. Het in het voorjaar van 2014 uit te brengen advies kan als aangrijpingspunt dienen om hierover verder na te denken.

Internationalisering bedrijfsleven
Het bedrijfsleven internationaliseert en de internationale mobiliteit van werknemers neemt toe. Als gevolg hiervan zal steeds vaker de vraag opkomen of bepaalde categorieën werknemer kunnen worden vrijgesteld van de twv-plicht, of de arbeidsmarkttoets. Een voorbeeld is de op 1 juli 2013 gestarte pilot in de kennisindustrie waarbij bedrijven (onder voorwaarden) geen twv meer hoeven aan te vragen voor werknemers van hun klanten die in Nederland betrokken zijn bij de productie. Bij de vraag of categorieën van werknemers kunnen worden vrijgesteld van de twv-plicht, is telkens de vraag in hoeverre wensen van het bedrijfsleven, conflicteren met het risico op verdringing.

5.4. Conclusies

De functie van de Wav om de instroom van arbeidsmigranten voor met name laaggeschoolde arbeid te reguleren aan de hand van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, is gedurende de laatste jaren aanzienlijk beperkt. Met gebruikmaking van het recht op vrij werknemersverkeer is vanuit de nieuwe lidstaten een groot aantal arbeidsmigranten naar Nederland gekomen. De vraag is nu niet meer aan welke arbeidsmigranten Nederland behoefte heeft, maar hoe de komst van de arbeidsmigranten "in betere banen" kan worden geleid, om de terminologie van de WRR te volgen. Arbeids*migratie*beleid is de afgelopen jaren daardoor steeds meer arbeids*markt*beleid geworden.

Aan de andere kant moet Nederland succesvoller worden in het aantrekken van hoogopgeleide werknemers. Het arbeidsmigratiebeleid zal zich daarom de komende jaren nog meer richten op het werven van buitenlands talent.[74]

[74] Onder meer over deze onderwerpen heeft het kabinet advies aan de SER gevraagd. Het advies wordt voorjaar 2014 verwacht.

BIJLAGE 1

Commentaar op Beleidsdoorlichting Arbeidsverhoudingen en –voorwaarden

Prof.dr. Paul de Beer
Bijzonder hoogleraar arbeidsverhoudingen, Universiteit van Amsterdam

Procedure

Conform de aan mij verleende opdracht heb ik de Beleidsdoorlichting Arbeidsverhoudingen en –voorwaarden beoordeeld op de methodologische aanpak en de volledigheid en consistentie van de analyse.
Gedurende de voorbereiding van de Beleidsdoorlichting ben ik twee maal in de gelegenheid gesteld om commentaar te geven op de opzet en op een conceptversie van de beleidsdoorlichting. Diverse opmerkingen die bij deze gelegenheden zijn gemaakt, zijn in de eindversie verwerkt.

Algemeen

De beleidsdoorlichting biedt een adequate weergave van de belangrijkste beleidsmaatregelen in de periode 2008-2012 op het onderhavige terrein. Voor zover mogelijk zijn ook de effecten van het beleid evenwichtig weergegeven op basis van beschikbaar onderzoek. Van veel maatregelen in de periode 2008-2012 is overigens (nog) geen effectevaluatie beschikbaar, zodat geen uitspraak valt te doen over de effectiviteit.
Voor zover mogelijk wordt in deze gevallen toch een inschatting gemaakt van mogelijke effecten van beleidsmaatregelen op basis van beschikbare inzichten. Dit gebeurt op een zorgvuldige en afgewogen wijze. Niettemin is het van belang erop te wijzen dat er, ook in de wetenschappelijke literatuur, weinig eenduidigheid bestaat over de effectiviteit van beleid ten aanzien van arbeidsverhoudingen en –voorwaarden. Het is dan ook niet mogelijk om op basis van de beschikbare kennis stellige en onomstreden uitspraken te doen over de effectiviteit van het beleid. De opmerkingen die hieronder worden gemaakt betreffen daarom voornamelijk kanttekeningen bij de interpretatie die in de beleidsdoorlichting aan bepaalde ontwikkelingen en de effecten van beleidswijzigingen wordt gegeven.
Hierna worden per hoofdstuk enkele kanttekeningen bij de Beleidsdoorlichting geplaatst.

1. Inleiding

In de inleiding wordt aangegeven dat, vanwege de geringe beleidsmatige uitgaven onder dit artikel de doelmatigheid van maatregelen buiten beschouwing blijft. Echter, diverse maatregelen die genomen zijn om de gevolgen van de crisis op te vangen, zoals de werktijdverkorting en deeltijd-WW (par. 3.2), gingen wel degelijk gepaard met omvangrijke uitgaven die aan een doelmatigheidsonderzoek onderworpen zouden kunnen worden. Gezien de beperkte effectiviteit van deze maatregelen, moet worden aangenomen dat de doelmatigheid ook beperkt was.
De Beleidsdoorlichting constateert terecht dat de situatie op de arbeidsmarkt in de onderhavige periode sterk is veranderd – van een zeer krappe naar een ruime arbeidsmarkt –, maar lijkt toch onvoldoende doordrongen van de grote gevolgen die deze gewijzigde situatie heeft voor het overheidsbeleid. Het beleid dat tot en met 2008 werd ontwikkeld was vooral gericht op een voorziene krappe arbeidsmarkt en tekorten aan personeel, mede op basis van de analyse van de Commissie Arbeidsparticipatie (Commissie Bakker). Los van de vraag of de verwachtingen van de Commissie op langere termijn alsnog zullen uitkomen – waarover gerede twijfel mogelijk is – is het perspectief van een krappe arbeidsmarkt voor de komende jaren in ieder geval niet reëel meer. Afgezien van de crisismaatregelen – die niet erg effectief zijn geweest – heeft dit evenwel niet

geleid tot aanpassingen van het arbeidsmarktbeleid in de periode 2008-2012. Het gevoerde beleid heeft dan ook geen dam kunnen opwerpen tegen de sterk oplopende werkloosheid, waardoor de doelstelling om bij te dragen aan 'evenwichtige arbeidsverhoudingen en –arbeidsvoorwaarden' sterk onder druk is komen staan.

2. Algemene ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

Bij de beoordeling van de sociale en economische effecten van flexibele arbeid dient men voldoende oog te hebben voor de grote diversiteit in de aard van flexibiliteit: zzp'ers bieden een geheel ander soort flexibiliteit dan oproepkrachten, tijdelijke contracten en uitzendkrachten. Het is hierdoor niet goed mogelijk algemene uitspraken te doen over de bijdrage van de flexibele schil aan de arbeidsmarkt of aan de productiviteit.

3. Rechten en plichten voortvloeiend uit de arbeidsovereenkomst

De analyse van het CPB m.b.t. de effecten van het minimumjeugdloon (par. 3.5) is niet gebaseerd op door het CPB verricht empirisch onderzoek, maar op een interpretatie van de onderzoeksliteratuur, die niet onomstreden is. Of er een causaal verband bestaat tussen het lage minimumjeugdloon en de lage jeugdwerkloosheid is daarom discutabel. Het lage jeugdwerkloosheidspercentage wordt mede veroorzaakt door de zeer hoge arbeidsdeelname van scholieren en studenten die, bij een vergelijkbaar aantal werklozen, tot een lager werkloosheidspercentage leidt dan in andere landen (z.g. noemereffect).

4. Collectieve arbeidsvoorwaardenvorming

Ten aanzien van de karakterisering van het Nederlandse overlegmodel in hoofdstuk 4 is een aantal opmerkingen te maken. Het overlegmodel leidt lang niet altijd tot 'consensus', maar vooral tot compromissen. De kerngedachte van de Nederlandse arbeidsverhoudingen is niet zozeer "dat sociaal-economisch beleid gemeenschappelijk beleid moet zijn", maar dat de sociale partners en de overheid elk een eigen verantwoordelijkheid hebben, maar er wel naar streven hun beleid op elkaar af te stemmen.

In welke mate de sociale partners primair de belangen van hun leden behartigen en minder die van *outsiders* is geen uitgemaakte zaak. Hierbij dient men te bedenken dat de meest niet-vakbondsleden juist tot de *insiders* behoren, terwijl een deel van de *outsiders* wel degelijk vakbondslid is. Bovendien maken sociale partners ook regelmatig afspraken die juist in het belang zijn van de *outsiders* (zie bv. de afspraken over flexibele dienstverbanden in het Sociaal akkoord van 2013).

Ook de opmerkingen betreffende de avv behoeven enige kwalificatie. De avv beperkt op zichzelf niet de mogelijkheid om aparte afspraken te maken voor een deel van de werknemers of de arbeidsvoorwaarden snel aan te passen aan de marktomstandigheden, mits de cao-partijen hierover overeenstemming bereiken. Sowieso is het directe effect van de avv beperkt (ca. 8% van de werknemers). Of de avv de betrokkenheid van werknemers en werkgevers beperkt, is evenzeer de vraag. Internationaal vergelijkend onderzoek biedt juist aanwijzingen dat avv leidt tot een groter lidmaatschap van werkgevers van werkgeversorganisaties en daarmee tot een groter direct bereik van de cao.

Met betrekking tot sociaaleconomische akkoorden wordt vooral de 'draagvlakfunctie' benadrukt (par. 4.2). Deze is ongetwijfeld van belang, maar kan niet los worden gezien van het feit dat een sociaal akkoord vaak ook leidt tot een bijstelling van het (voorgenomen) sociaaleconomisch beleid en dus ook het gevoerde beleid verandert. Over de vraag of deze beleidswijzigingen positief of negatief moeten worden beoordeeld, lopen de meningen doorgaans uiteen. Het voordeel van een beleidswijziging na het afsluiten van een sociaal akkoord is in ieder geval dat (meer) rekening

wordt gehouden met de kennis en inzichten van de sociale partners in de werking van de arbeidsmarkt.
De conclusie van hoofdstuk 4 dat het systeem van arbeidsvoorwaardenvorming voldoende functioneert, wordt onderschreven. De uitdaging voor de komende tijd is echter niet zozeer of "in de vorming van collectiviteiten voldoende flexibiliteit kan worden ingebouwd" (par.4.4), maar of het systeem op langere termijn opgewassen zal zijn tegen de structurele ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen. Hierbij gaat het onder meer om de geleidelijke, maar gestage daling van de organisatiegraad van de vakbeweging (en de daarmee gepaard gaande afnemende representativiteit van het ledenbestand) en de groei van de groep werkenden van wie de arbeidsvoorwaarden niet door een cao worden gereguleerd (zzp'ers, sommige flexibele arbeidskrachten, een deel van de arbeidsmigranten). In het licht van deze ontwikkelingen lijkt een meer fundamentele heroverweging van het bestaande systeem toch gewenst.

5. Arbeidsmigratiebeleid
Indien Nederland, met het oog op demografische ontwikkelingen en de opleidingskeuzes van de eigen bevolking, meer kennismigranten wil aantrekken, kan niet worden volstaan met een simpel toelatingscriterium voor kennismigranten op basis van het inkomen. Er is dan een bredere discussie nodig over de vraag hoe Nederland aantrekkelijker kan worden voor talentvolle en hoogopgeleide migranten. Hierbij dienen ook vraagstukken over de werking van het socialezekerheidsstelsel (inclusief de portabiliteit van opgebouwde aanspraken) en het 'klimaat' jegens buitenlanders aan de orde te worden gesteld (zie voor een stimulerende bijdrage het recente boek 'Vreemden in de verzorgingsstaat' van Monique Kremer; Boom Lemma 2013).

BIJLAGE 2

Commentaar van prof. mr. F.B.J. Grapperhaus op het document *Beleidsdoorlichting Arbeidsverhoudingen en -voorwaarden*

Door mij is kennis genomen van het document *Beleidsdoorlichting Arbeidsverhoudingen en -voorwaarden* (hierna: *Beleidsdoorlichting)* dat in het kader van artikel 1 van de begroting van het Ministerie van Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid is opgesteld en een doorlichting betreft van het beleid van de jaren 2008 tot en met 2012.
Allereerst merk ik het volgende op. Het document is zorgvuldig onderbouwd en op een overzichtelijke wijze opgebouwd. Het biedt een goed inzicht van de relevante ontwikkelingen in het tijdvak 2008-2012.

Algemene inleidende observatie
De Nederlandse arbeidsmarkt was vanaf eind jaren negentig steeds meer een rolmodel voor andere landen die het eigen arbeidsmarktbeleid diepgaand heroverwogen. In de jaren 2008-2012 is Nederland evenwel in mijn visie zijn voorsprong op het gebied van de innoverende arbeidsmarkt in enige mate kwijtgeraakt. Dat onze arbeidsmarkt niet meer zo goed functioneert blijkt uit een aantal ontwikkelingen, die ook in het document *Beleidsdoorlichting* terugkomen. Voorbeelden hiervan zijn de doorgeschoten flexibilisering, de daarmee gepaard gaande steeds groter wordende kloof tussen groepen werknemers met louter flexibele contracten en groepen werknemers met vaste contracten, de toenemende (jeugd)werkloosheid, de matige successen met betrekking tot het sturen op arbeidsmigratie en de nog vrij geringe voortgang bij doelstellingen als langer doorwerken en duurzame inzetbaarheid.
De crisis van 2008-2009 is zeker een oorzaak van het stagneren van de arbeidsmarkt, maar ook het feit dat de instituties op de Nederlandse arbeidsmarkt zich in het eerste decennium van de 21ste eeuw, toen er economische voorspoed was, niet of onvoldoende vernieuwden heeft in negatieve zin bijgedragen. Men denke bijvoorbeeld aan de constant terugkerende en telkense vastlopende discussie over hervorming van het ontslagrecht; de veel te traag verlopende veranderingsprocessen rondom AOW en pensioen, maar ook aan het gebrek aan anticipatie op "tweede lijns-effecten" van de globalisering.

Algemene ontwikkeling op de arbeidsmarkt
Het is onmiskenbaar zo dat flexibele arbeid een vlucht heeft genomen op de Nederlandse arbeidsmarkt in de eerste twaalf jaar van de 21ste eeuw. Dit heeft, waar het de periode 2008-2012 betreft, zeker te maken met de crisis. Maar het instrumentarium bestond reeds daarvoor. De significante groei van flexibele arbeid was reeds vóór het uitbreken van de crisis te voorzien. Zo signaleerde de WRR in zijn rapport over Werkzekerheid uit januari 2007 dat een aanzienlijke groei had plaatsgevonden van flexibele arbeidsplaatsen, waarbij vooral de zwakkere groeperingen op de arbeidsmarkt daardoor getroffen werden. Ook signaleerde de WRR in dat rapport dat het belangrijkste deel van toename van die flexibele schil kon worden teruggevoerd op de wens flexibel te kunnen meebewegen op de golven van de markt. Naar mijn oordeel is de groei van flexibele arbeid dus niet het gevolg van de crisis, maar was de flexibele schil al veel groter gemaakt voor 2008 teneinde in mindere tijden makkelijker arbeid uit de onderneming te kunnen laten afvloeien. Het is zeker zo dat veranderde maatschappelijke opvattingen over werk, zorg en privé ook hebben geleid tot een toename van flexibele arbeid, evenwel is het de vraag of dit nu werkelijk een groter effect heeft gehad op de toename van de flexibele schil, of er juist alleen maar toe heeft geleid dat er – vooral bij vrouwen – een grote toename zichtbaar was van deeltijdarbeid, een fenomeen dat

niet verward moet worden met flexibele arbeid en strikt genomen ook niet een verschijningsvorm van flexibele arbeid is. De *Beleidsdoorlichting* vermeldt ten onrechte overigens niet het fenomeen van outsourcing, waarmee werkgevers zich steeds meer op de kerntaken zijn gaan terugtrekken.Verder kan de toename van flexibele arbeid niet los worden gezien van het gegeven dat het vaste contract in Nederland in verhouding tot vaste contracten in andere landen wel erg vast is, zoals de OECD-monitor laat zien.

Overigens geeft de *Beleidsdoorlichting* helder aan wat de gevolgen van de steeds grotere "scheiding der contracten" tussen flex en vast tot gevolg heeft. Zo hebben flexwerkers minder goede toegang tot scholing in het werk, maar ook ten gevolge van een flexcontract minder goede toegang tot de woningmarkt en neemt daarmee samenhangend hun arbeidsmobiliteit af. Ook is bij flexwerkers gemiddeld genomen sprake van grotere respectievelijk vaker voorkomende periodes van inactiviteit tussen twee contracten (bij werknemers met een langdurig doorlopend vast contract is zelfs in het geheel geen sprake van enige periode van inactiviteit).
Al deze zaken tezamen leiden ertoe dat ook hierdoor de kloof tussen flexwerkers en vaste contractwerkers steeds groter wordt.

In paragraaf 2.3 gaat de *Beleidsdoorlichting* in op de ontwikkeling met betrekking tot onvrijwillige ontslagen. Een belangrijk aspect dat daarbij nog moet worden meegenomen is dat het overgrote deel van de onvrijwillige ontslagen, zo deze niet afgewikkeld worden door een beëindiging met wederzijds goedvinden en bijbehorende vaststellingsovereenkomst, wel worden toegestaan door de twee instanties die daartoe toestemming moeten verlenen, te weten UWV en de kantonrechter. Daarmee is de preventieve ontslagtoets niet zozeer een werkelijke inhoudelijke toets van onvrijwillige ontslagen, als wel een drempel, die in het overgrote deel van de gevallen bij betaling van een bepaalde schadeloosstelling genomen kan worden.

Rechtspositie flexwerkers
Het ZZP-schap is in de periode 2004-2013 in Nederland aanzienlijk toegenomen. Daarbij heeft in belangrijke mate meegespeeld dat het ZZP-schap vaak financieel gunstiger uitpakte dan flexibele arbeidsrelaties op basis van een traditionele arbeidsovereenkomst, zowel voor de werkgever – geen ontslagrisico, aanzienlijk minder sociale lasten – als voor de werknemer; deze laatste heeft immers in eigen hand welk deel van zijn inkomsten als zelfstandige hij aanwendt voor verzekering en ondersteuning.
Dit heeft wel mede geleid tot aanzienlijke en ook toenemende onderverzekerdheid van ZZP'ers, hetgeen naar mijn oordeel, anders dan het advies van de SER in 2010 luidde, wel degelijk zou moeten leiden tot een heroverweging van het stelstel op dit punt. Fiscale prikkels zouden mijns inziens een grotere en ook gerichtere rol kunnen spelen, dan nu het geval is.

Crisismaatregelen
De *Beleidsdoorlichting* wijst er mijns inziens terecht op dat crisismaatregelen die niet gebaseerd zijn op bewezen ervaringen en onderzoeken uit Nederland of vergelijkbare economieën, geen substantieel effect hebben.

Minimumjeugdloon
De conclusie in de *Beleidsdoorlichting* dat met de WML een geaccepteerd kader voor beloning van werknemers biedt, onderschrijf ik: het minimumloon ondersteunt de goede werking van de arbeidsmarkt.

Collectieve arbeidsvoorwaardenvorming
Het rapport geeft een uiterst heldere weergave van de stand van zaken met betrekking tot de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming en een draagvlak daarvoor.
Ik maak wel de kanttekening dat mijns inziens het bewijs van de positieve effecten van collectieve arbeidsvoorwaardenvorming ruimschoots aanwezig is, terwijl er geen bewijs is tegen het nut en de winst van collectieve arbeidsvoorwaardenvorming. Naar mijn oordeel is het sociaal-economisch overlegmodel altijd een belangrijke positieve factor geweest voor onze economie en is het een goede zaak dat nog eens helder wordt uitgedragen dat er een overwegend groot draagvlak bestaat voor de CAO. Dat daarbij het formele draagvlak aan de zijde van met name werknemersverenigingen geringer wordt, zou hooguit aanleiding moeten zijn voor een heroverweging van de infrastructuur van de wet op de CAO en de wet op de AVV, maar niet tot een heroverweging van collecieve arbeidsvoorwaardenvorming als zodanig.
De AVV lijkt ook goed te werken, gezien de positief regulerende werking en van het feit dat uit de *Beleidsdoorlichting* blijkt dat er voldoende ruimte is voor het gegrond verklaren van dispensatieverzoeken.

Arbeidsmigratie
Het hoofdstuk over arbeidsmigratie laat zien dat er een overwegend succesvol beleid is ingezet tegen het oneigenlijk gebruik van arbeidsmigranten aan de onderkant van de arbeidsmarkt, onder meer door de invoering van art. 7:692 BW (slechts impliciet genoemd in het rapport). Ook is het goed dat de *Beleidsdoorlichting* openlijk aangeeft dat het arbeidsmigratiebeleid in Nederland waar het om kennismigranten gaat niet de vruchten afwerpt die men zou wensen; in dit kader zou aanvullend of flankerend beleid zeker gewenst zijn.

Conclusie
De *Beleidsdoorlichting* geeft een goed beeld van de recente ontwikkelingen gedurende de jaren 2008-2012. Het document is mijns inziens een nauwkeurige beschrijving van de arbeidsmarkt zoals die er thans uitziet. Daarbij mogen de eerder door mij geuite opmerkingen als bescheiden kanttekeningen gezien worden.

Prof. mr. F.B.J. Grapperhaus

BIJLAGE 3

Box 1: Voorwaarden deelname aan bijzondere werktijdverkortingsregeling

Voorwaarden	**Omschrijving voorwaarden**
Omzetcriterium	1) De omzet moet in twee maanden (in de periode van 1 september 2008 tot de datum van de wtv-aanvraag) met minstens 30% zijn afgenomen t.o.v. de omzet in de twee direct daaraan voorafgaande maanden. 2) Als in dezelfde twee periodes in 2007 of 2008 er ook een omzetdaling was, dan werd dat % in mindering gebracht op het % omzetdaling in 2008 of 2009. Het verschil tussen beide % moest ten minste 30 %-punt bedragen.
Accountantsverklaring	De omzetdaling moest worden aangetoond met een accountantsverklaring.
% bijzondere WTV is ten hoogste gelijk aan % omzetdaling	Het % van de totale arbeidscapaciteit in arbeidsuren waarvoor om ontheffing werd verzocht mocht niet hoger zijn dan het % van de omzetdaling (bv. 30% omzetdaling = 30% bijzondere WTV).
Instemming of overleg hebben gevoerd	Bij 20 of meer werknemers moesten de vakbonden of de vertegenwoordiging van werknemers instemmen. Bij minder dan 20 werknemers moest de werkgever overleg hebben gevoerd met de vertegenwoordiging van werknemers.
Verklaring met afspraken	Werkgever moest schriftelijk vastleggen welke afspraken zijn gemaakt met werknemers over scholing, detachering en loondoorbetaling.

Box 2: Voorwaarden deelname aan deeltijd-WW vanaf 1 april 2009

Voorwaarden	**Omschrijving voorwaarden**
Duur	1e periode deeltijd-WW duurde ten hoogste 13 weken. Verlenging mogelijk met twee perioden van 26 weken
Reductie arbeidsuren	De omzetdaling moest worden aangetoond met een accountantsverklaring.
WW-regels blijven van toepassing	Reguliere WW-regels zijn van toepassing (m.u.v. sollicitatieplicht), wat be-tekent dat bij het gebruik van deeltijd-WW, WW rechten worden verbruikt
Instemming of overleg hebben gevoerd	Instemming van de werknemers was vereist. Afspraken met werknemers waren vereist over betaling van loon als geen recht op WW bestond.
Verklaring met afspraken	Werkgever moest schriftelijk vastleggen welke afspraken zijn gemaakt met werknemers over scholing, detachering etc.
Gerichte inzet bevorderen	De werkgever moest een vergoeding betalen als de werknemer in de periode van 3 tot 5 maanden (afhankelijk van de duur van de deeltijd WW na afloop van de deeltijd WW geheel of gedeeltelijk werkloos bleef of werd.
Oneigenlijk gebruik	De werkgever moest een vergoeding betalen als in de periode van de werktijdverkorting de werkloosheid meer bedroeg dan 50%.

Aanvullende voorwaarden na wederopenstelling van de deeltijd-WW

Gerichte inzet bevorderen	Het werd verplicht om de eerste periode van 13 weken te verlengen met tenminste éénmaal 13 weken De totale duur van de deeltijd WW wordt bepaald door het percentage werknemers waarvoor gebruik wordt gemaakt van de regeling. Werktijd dient tenminste voor 20% te worden verkort en gedurende tenminste een half jaar.
Oneigenlijk gebruik	Bij geconstateerde fraude wordt deelname aan de regeling beëindigd Werkgever is bij fraude een vergoeding verschuldigd ter hoogte van alle verleende uitkeringen. De afspraken over scholing moeten per werknemer concreet worden ingevuld en over de naleving van de afspraken moet schriftelijk verslag worden gedaan. Bij niet naleving schriftelijke afspraken, geen verlening van deeltijd WW mogelijk en bij fraude (verslag niet overeenkomstig de waarheid) wordt deelname aan regeling beëindigd.
Scholing geven	Werknemers die deelnemen aan de regeling kunnen binnen het bedrijf scholing geven aan stagiairs en werknemers die korter dan een jaar in dienst zijn.